

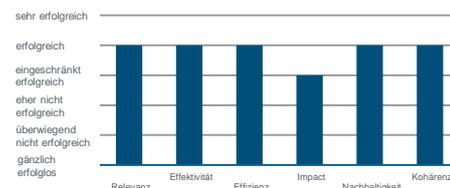
Ex-post-Evaluierung ARC Replica, Afrika regional

Titel	Unterstützung der Einführung von Replica Policies bei der African Risk Capacity (ARC)		
Sektor und CRS-Schlüssel	Katastrophenprävention (74010)		
Projektnummer	2016 188 34		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
Empfänger/ Projektträger	World Food Program (WFP) und Save the Children/ Start Network		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	10 Mio. EUR Zuschuss		
Projektlaufzeit	2018 bis 2022		
Berichtsjahr	2023	Stichprobenjahr	2023

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Ziel des Vorhabens auf Impact-Ebene war es, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika zu leisten. Auf Outcome-Ebene sollten dazu zusätzlich arme und vulnerable Menschen gegen Dürreerisiken abgesichert und ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe geleistet werden. Humanitäre Akteure haben erstmalig Versicherungen zur Finanzierung von Nothilfe beim regionalen Versicherungspool Africa Risk Capacity (ARC) abgeschlossen und die Planung und Umsetzung der Nothilfe mit den entsprechenden Regierungen abgestimmt.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben wird insgesamt als „erfolgreich“ bewertet:

- Das Vorhaben ist von hoher Relevanz und trägt dazu bei, dass sich humanitäre Akteure gemeinsam mit afrikanischen Regierungen auf Naturkatastrophen vorbereiten, um so schneller und wirksamer agieren zu können. Das Vorhaben zeichnet sich durch eine hohe Kohärenz aus, die sich in der vollständigen Nutzung der Systeme und Verfahren der Träger und der ARC widerspiegelt.
- Die Ziele auf Outcome-Ebene wurden erfolgreich erreicht, wobei nahelegt, dass die Messmethode die Zahl der Begünstigten überschätzt.
- Die Maßnahmen wurden kosteneffizient umgesetzt - wenn auch mit Verzögerung, was bei einem Pilotvorhaben, noch dazu in Covid-19 Zeiten, nachvollziehbar ist.
- Das Pilotvorhaben zeigte Demonstrationseffekte und ARC Replica wurde im Anschluss durch weitere Geberfinanzierung fortgeführt.
- Die direkte Wirkung für die Zielgruppe ist als positiv einzustufen, jedoch bestehen hinsichtlich der Nothilfeleistungen Verbesserungspotenziale. Über die Breitenwirksamkeit des Vorhabens konnte ein Beitrag zur Weiterentwicklung der internationalen Nothilfe geleistet werden.

Schlussfolgerungen

- Versicherungslösungen stellen eine wertvolle Ergänzung in der Finanzierung humanitärer Hilfe dar. Die Etablierung von ARC Replica hat selbst strukturbildenden Charakter, allerdings ist sie auf kontinuierliche Zuschussfinanzierung angewiesen.
- Eine frühzeitige Versicherungsauszahlung reicht nicht aus, um Krisen erfolgreich entgegenwirken zu können, bevor sie eintreten. Hierfür ist Katastrophenvorsorge im Vorfeld unablässlich.
- Eine gemeinsame Nothilfeplanung zwischen Regierungen und humanitären Akteuren führt zu positiven Wirkungen in der Umsetzung.
- Eine Ausweitung der Replica Partner und stärkere Nutzung des Ansatzes für Länder, die sich nicht selbst versichern können, birgt Potenziale für die Zukunft.

Ex-post-Evaluierung – Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Der afrikanische Kontinent ist vom Klimawandel besonders betroffen. Häufigere und stärkere Extremwetterereignisse, insbesondere Dürren und Starkregenereignisse, treffen in vielen Ländern auf eine hohe multidimensionale Vulnerabilität der lokalen, v.a. ländlichen, Bevölkerung. Die Folge hiervon sind Hungersnöte und eine Verstärkung der Armut. Insbesondere in ärmeren Ländern sind die Regierungen meist nicht in der Lage, sich ausreichend um Katastrophenprävention, -vorsorge und -absicherung zu kümmern, um im Falle einer Naturkatastrophe schnell und effektiv zu reagieren.

Neben der Stärkung der lokalen Resilienz und der ländereigenen Systeme, ist die internationale Nothilfe ein zentraler Baustein, um die akuten Folgen von Naturkatastrophen abzufedern. Die humanitären Akteure sind jedoch chronisch unterfinanziert und haben oftmals Schwierigkeiten, kurzfristig die finanziellen Mittel aufzubringen, um ausreichend Unterstützung im Katastrophenfall bereitzustellen. Eine logische Konsequenz ist daher, wiederkehrende Katastrophen, wie Dürren, zu antizipieren und die ex-ante Katastrophenvorsorge zu verstärken.

Der regionale Versicherungspool African Risk Capacity (ARC) fördert einen proaktiven Ansatz für den Umgang mit Ernährungskrisen, indem nicht abgewartet wird, bis eine Naturkatastrophe eintritt, sondern eine Versicherung für diesen Fall abgeschlossen wird. ARC hebt sich von anderen regionalen Versicherungspools ab, da neben dem Finanzierungsmechanismus für den Risikotransfer umfangreiche Anforderungen an die Katastrophenvorsorge gestellt werden. Bevor eine Regierung eine Versicherungspolice abschließen kann, muss diese einen Notfallplan ausarbeiten und festlegen, wie die Gelder im Bedarfsfall verwendet werden. Die Auszahlungen sind index-basiert, d.h. sie hängen von festgelegten sog. *Triggern* ab. Wird eine vereinbarte Schwelle überschritten, die eine Dürre anzeigt, erhalten die Staaten innerhalb kurzer Zeit eine Auszahlung. Finale Nothilfepläne müssen von ARC freigegeben werden, die anschließend auch die Verwendung der Mittel monitort. Die ARC besteht aus der ARC Agency, einer 2012 gegründeten Sonderorganisation der Afrikanischen Union, und der ARC Insurance Company Limited (ARC Ltd), der eigentlichen Versicherung. An letzterer sind derzeit neben afrikanischen Staaten auch Deutschland und Großbritannien als Geber beteiligt.

Die ARC bietet derzeit eine maximale Deckung von 30 Mio. USD pro Land und Saison für Dürreereignisse. Der Anteil der Deckung am Gesamtbedarf zur Katastrophenbewältigung liegt zwischen weniger als 10 % und 30 %. Daher wurde im Jahr 2018 als Ergänzung ARC Replica initiiert. ARC Replica ermöglicht, dass sich humanitäre Akteure (im Rahmen der Pilotierung des Welternährungsprogramm (WFP) der Vereinten Nationen sowie Start Network (Start), ein internationaler Zusammenschluss von derzeit 80 Hilfsorganisationen – mittlerweile auch die UNO-Flüchtlingshilfe (UNHCR) – ebenfalls bei ARC versichern können und sich gemeinsam mit afrikanischen Regierungen auf Naturkatastrophen vorbereiten und im Katastrophenfall koordiniert Nothilfe leisten.

Das Konzept sieht vor, dass humanitäre Akteure den Versicherungsschutz, den ein Land bei ARC kauft, aufstocken, indem sie die Versicherungspolice des Landes spiegeln, also eine zusätzliche Versicherungspolice zugunsten des Landes abschließen („Replizierung“). Zentral hierbei ist, dass Regierungen und Replica-Partner gemeinsam alle für den Abschluss einer einjährigen Versicherung bei ARC verpflichtenden vorbereitenden Schritte durchlaufen und im Versicherungsfall die finale Nothilfeplanung ebenfalls miteinander abstimmen.

Die deutsche FZ förderte die Pilotierung des Programms mit 10 Mio. EUR (01.01.2018 - 31.12.2020, Übergangshilfe) und stellte anschließend eine reine Prämiensubventionierung für Replica Partner i.H.v. 8,5 Mio. EUR (31.05.2020-31.12.2021, IKU-Mittel) bereit. Seit 2020 werden neben Replica Partnern auch Prämien von Regierungen finanziert, zunächst direkt und später über die *Premium Subsidization Facility*, die von der ARC umgesetzt wird. Bisher wurden 29,1 Mio. EUR zugesagt, weitere 31 Mio. EUR befinden sich in der Vorbereitung (Titel: FZ mit Regionen, EKF-Sondervermögen, Sonderinitiative Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme, u.a.). Etwa ein Drittel der Mittel der *Premium Subsidization Facility* werden für Replica Policen verwendet.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Pilotierung von ARC Replica. Das Vorhaben wurde 2023 in die Stichprobe zur Evaluierung gezogen.

Kurzbeschreibung des Vorhabens

Es handelt sich um ein regionales Vorhaben, bei dem die Länderauswahl zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) noch nicht feststand. Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika zu leisten (Impact). Das Vorhaben sah vor, die bestehende Dürreversicherung ARC, die bisher nur afrikanischen Regierungen zugänglich war, für humanitäre Akteure, sog. Replica Partner, zu öffnen und in der Anwendung zu pilotieren. Auf diese Weise sollten zusätzliche arme und vulnerable Menschen gegen Klimarisiken abgesichert werden (Outcome 1). Die Versicherungszahlung im Fall des vordefinierten Extremereignisses sollte den Replica Partnern ermöglichen, frühzeitig Nothilfe leisten zu können. Das Vorhaben sollte zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe in Richtung vorausschauende Unterstützung („anticipatory action“)¹ beitragen, indem es die Anwendung von Versicherungen zur Finanzierung humanitärer Akteure pilotiert (Outcome 2).

Zunächst mussten die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit humanitäre Organisationen Versicherungsschutz bei ARC zugunsten von Ländern erwerben können. Anschließend haben sich die Replica Partner dem regulären Zyklus an Aktivitäten der ARC angeschlossen und gemeinsam mit der Regierung die jährlichen Schritte bis zum Kauf der Police durchlaufen (Start in Senegal, WFP in Mauretanien, Simbabwe, Mali, Gambia und Burkina Faso). Der erste Schritt sind Risiko- und Vulnerabilitätsanalyse sowie die Anpassung des Versicherungsmodells auf die Präferenzen der Regierung. Danach werden vorläufige Nothilfepläne durch die Regierung und die Replica Partner miteinander abgestimmt und anschließend von ARC genehmigt. In beiden Schritten sollte die Beteiligung der Replica Partner mit entsprechender Fachexpertise zu einer Stärkung der Fähigkeiten der nationalen Regierung beitragen. Es wenn diese Vorleistungen erbracht sind, kann die Police für die jeweilige Erntesaison durch Zahlung der Versicherungsprämie abgeschlossen werden. Zeichnet sich eine Dürre mit einhergehender Ernährungskrise ab, schlägt der parametrische Trigger der ARC an und die Versicherungsnehmer werden über die erwartete Auszahlung informiert (eingetreten in Senegal, Mauretanien und Simbabwe). Auszahlungsvoraussetzung sind die finalen, zwischen Regierung und Replica Partner abgestimmten Nothilfepläne. Auf dieser Basis wurde in Folge Nothilfe in Form von Cash-Transfers und Nahrungsmitteln an besonders vulnerable Haushalte geleistet. Abschließend musste an ARC über die Verwendung der Mittel berichtet werden. Darüber hinaus hat Start für den Senegal einen Reservefonds eingerichtet, der Finanzierungsbedarfe, die keine ARC-Auszahlungen auslösen, bedienen kann.

Die unmittelbare Zielgruppe von ARC Replica sind afrikanische Staaten, in denen eine Replica Policy abgeschlossen wird. Die mittelbare Zielgruppe des Vorhabens sind die von Dürren betroffenen Haushalte, die im Versicherungsauszahlungsfall von der zu finanzierenden Nothilfe profitieren.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Pilotphase wurde vollständig durch das FZ-Vorhaben finanziert.

In Mio. EUR	Inv. (Plan=IST)
Investitionskosten (gesamt)	10,0
Eigenbeitrag	0
Fremdfinanzierung	10,0
davon <i>BMZ-Mittel</i>	10,0

Im Anschluss an die Pilotphase konnten weitere Zuschussmittel zur Unterstützung des ARC Replica Ansatzes durch die Träger eingeworben werden, wobei noch nicht alle Mittel verausgabt und nicht alle zu 100 % in

¹ *Anticipatory action* ist ein innovativer Ansatz in der humanitären Hilfe und EZ. Es geht darum, Menschen zu unterstützen, noch bevor eine unmittelbar bevorstehende Katastrophe Schäden verursacht. Durch genaue Risiko- und Bedrohungsanalysen können Gefahren wie etwa Extremwetterereignisse immer besser vorhersagen und aufgrund dieser Frühwarnungen Maßnahmen ergreifen, noch bevor eine Katastrophe ihr volles Ausmaß erreicht hat. So wird es Menschen vor dem Eintreten der Katastrophe ermöglicht, rechtzeitig überlebenswichtige Entscheidungen zu treffen.

Prämien, sondern auch in Maßnahmen der technischen Unterstützung geflossen sind. Im Jahr 2020 hat USAID eine mehrjährige Zusage i.H.v. 10 Mio. USD an das WFP für ARC Replica getätigt, wovon bisher 3 Mio. USD in die Finanzierung von Prämien geflossen sind. Das BMZ hingegen hat 2020 weitere 8,5 Mio. EUR zur alleinigen Prämienfinanzierung zugesagt. Auch die Mittel aus der *Premium Subsidization Facility* können ausschließlich für diesen Zweck verwendet werden. FCDO hat 2021 eine erste Zusage i.H.v. 0,75 Mio. GBP an Start geleitet und in den Folgejahren jährliche Zusagen getätigt.

Die Summe der geleisteten Prämienzahlungen durch Replica Partner, die durch die Pilotphase und die diversen Anschlussfinanzierungen ermöglicht wurden, beläuft sich von 2019 bis 2022 auf 32 Mio. USD. Hiervon wurden rund 21 Mio. USD über die FZ finanziert (ab 2019), 8 Mio. USD von FCDO (ab 2021) und 3 Mio. USD von USAID (ab 2020).

Karte der Projektländer (im Rahmen der Pilotierung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Für das BMZ hat das Thema Absicherung gegen Klimarisiken seit der deutschen G7-Präsidentschaft im Jahr 2015 höchste klimapolitische Priorität. Im Jahr 2017 rief Deutschland die InsuResilience Global Partnership (IGP)² gemeinsam mit Partnern aus den G20-Ländern und der Gruppe der Finanzminister von 48 klimavulnerablen Ländern, den „V20“, ins Leben. Im Jahr 2022 wurde von Deutschland mit den G7 und den V20 der Globale Schutzschirm gegen Klimarisiken lanciert. Seit 2014 gibt es im BMZ die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“, die 2023 in „Sonderinitiative zur Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen“ umbenannt wurde. Das Thema ist auch in der BMZ-Agenda 2030 zentral verankert. Die Kernthemenstrategie „Leben ohne Hunger Transformation von Landwirtschafts- und Ernährungssystemen“ enthält ein Aktionsfeld zu Ernährungssicherung. Diese Prioritäten tragen zum Qualitätsmerkmal 3, der Armutsreduzierung, bei. Die humanitäre Hilfe, einschließlich Nothilfe, ist formal im Auswärtigen Amt (AA) verortet. Dort wird auch das Thema *anticipatory action* genannt, d.h. Krisen antizipieren und aktiv werden, bevor sie eintreten, vorangetrieben, bei dem Deutschland treibende Kraft ist.

Das WFP der Vereinten Nationen ist die größte humanitäre Organisation der Welt. Ihr Mandat umfasst Nothilfe und Ernährungshilfe für Menschen, die unter Konflikten, Naturkatastrophen oder den Auswirkungen der Klimakrise leiden. Das WFP ist chronisch unterfinanziert. Seit dem *World Humanitarian Summit* im Jahr 2016 verpflichtet sich WFP dazu, vermehrt *ex ante Disaster Risk Financing* (DRF) und Versicherungsinstrumente einzusetzen. Jede Form der Zusammenarbeit, die zu mehr und schnell verfügbaren finanziellen Mitteln führt, ist im ureigenen Interesse des WFP. Start ist ein globales Netzwerk von mehr als 80 Nichtregierungsorganisationen, die humanitäre Hilfe auf lokaler Ebene bereitstellen. Nothilfe in Folge von Ernährungskrisen ist naturgemäß ein Teil davon. Schnelle und frühe Hilfe nach Katastrophen stellte einen der Schwerpunkte der Arbeit des Start Network dar.

Aufgrund der zum Teil nicht ausreichenden nationalen finanziellen, aber auch institutionellen Kapazitäten der Partnerregierungen, sowie der formalen Rahmenbedingungen der ARC (die maximale Deckungssumme pro Versicherungspolice beträgt 30 Mio. USD, so dass eine höhere Absicherung pro Land nicht über die nationalen Regierungen als Versicherungsnehmer darstellbar ist), wurde ARC Replica konzipiert, bei dem ein humanitärer Akteur zu Gunsten eines Landes eine Police erwirbt. Die Kapazitäten der Träger unter gegebenen lokalen Rahmenbedingungen zu agieren, wurden vorab entsprechend geprüft und die Einsatzländer entsprechend aufgeteilt. Sowohl WFP als auch Start hatten bereits Erfahrungen in den ausgewählten Ländern mit der Umsetzung von Nothilfe.

Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Im Fall einer schwerwiegenden Naturkatastrophe weisen die afrikanischen Länder nicht ausreichende nationale Kapazitäten auf, um die Folgen eigenständig abzufedern. Sie sind auf humanitäre Hilfe angewiesen. ARC Replica deckt dieses Bedürfnis der Länder nach mehr externer Unterstützung bei Extremwetterereignissen, indem es durch gemeinsame Planungsprozesse die technischen Kapazitäten der Länder in der Katastrophenvorsorge stärkt und die Reaktionsfähigkeit der humanitären Akteure in der Bereitstellung der Nothilfe verbessert.

Die Auswahl der teilnehmenden Länder sollte zu Projektbeginn Kriterien-basiert durchgeführt werden. Die Kriterien waren 1) keine Zahlungsrückstände der Länder bei der ARC-Versicherung, 2) mehr als zwei Versicherungsabschlüsse bei ARC, d.h. Erfahrung mit den ARC-Verfahren und 3) eine hohe Wahrscheinlichkeit sich während der Pilotperiode (2018) wieder zu versichern. Anfänglich qualifizierten sich die Länder Mali, Mauretanien und Senegal für das Versicherungsjahr 2018. Nachdem ARC Replica 2018 nicht wie geplant in diesen drei Ländern umgesetzt werden konnte, nahmen die Replica-Partner im Jahr 2019 zudem Burkina Faso, Gambia und Simbabwe auf, da diese Länder sich durch eine hohe Vulnerabilität gegenüber Klimarisiken auszeichnen und konkretes Interesse an der Teilnahme am Replica Programm geäußert hatten.

Im Rahmen der von ARC vorgesehenen Nothilfeplanung als Voraussetzung eines Versicherungsabschlusses werden neben der Art der Nothilfeleistungen auch die Prinzipien zur Auswahl der Begünstigten (sog. *Targeting*)

² Darunter der InsuResilience Investment Fund, im Jahr 2022 mit Gesamtbewertung 2 evaluiert (Phasen I-IV)

festgelegt. Im Versicherungsfall wird der finale Umsetzungsplan für die Nothilfe erstellt und zwischen der Regierung und dem Replica Partner abgestimmt und der ARC zur Genehmigung vorgelegt. Im Rahmen des finalen Planes findet das Targeting statt, das für die geographische Auswahl das ARC Versicherungsmodell *Africa Risk View* nutzt sowie als erste Grundlage die nationale Bevölkerungsstatistik, welche jedoch oftmals Mängel aufweist. Die Auswahl der konkreten Haushalte, die Nothilfeleistungen empfangen sollen, erfolgt durch Erhebungen auf lokaler Ebene (*community-based*), wobei die Gemeinden die Einschätzungen zur Bedürftigkeit i.d.R. selbst vornehmen, einschließlich der Identifizierung von Schwangeren, Stillenden und Kleinkindern, die von einer dritten Partei validiert werden.

Das Vorhaben hat Gleichberechtigung der Geschlechter als Nebenziel (GG1). Aus heutiger Sicht hätte bei der Vergabe der GG1 Kennung eine Genderanalyse durchgeführt werden müssen, ein Nebenziel mind. auf Output-Ebene mit einem entsprechenden Indikator eingeführt werden und die Daten entsprechend disaggregiert erhoben werden müssen. Im Projektvorschlag wurde das Risiko identifiziert, dass Frauen und andere benachteiligte Gruppen eingeschränkter Zugang zu Nothilfeleistungen haben könnten, was im Projektverlauf nicht weiter gemittelt wurde. Nach Einschätzung des WFP hätte ein expliziter Gender Fokus zum damaligen Zeitpunkt die Konzeption des Vorhabens überfrachtet. WFP-Förderansätze sind jedoch grundsätzlich Gender-sensibel ausgerichtet und bspw. durch Frauen-geführte Haushalte werden beim Targeting höher bewertet. Zum Zeitpunkt der EPE ist das disaggregierte Monitoring nach Gender und Alter beim WFP ein Standardvorgehen. Start verfolgt bereits während der Pilotphase einen dezidierten Gender-Ansatz bei allen Schritten (Bedarfsanalyse, Targeting, Verteilung der Hilfsgüter, Monitoring und Berichterstattung). Im Senegal haben insbesondere Oxfam und der Catholic Relief Service entsprechende Expertise in das Konsortium eingebracht.

Angemessenheit der Konzeption

Die Konzeption des Vorhabens ist grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika zu leisten, indem nicht nur finanzielle Mittel für Nothilfe bereitgestellt werden, sondern auch die Nothilfeplanung und -umsetzung verbessert werden. Letzteres erfolgt durch die umfassenden Anforderungen der ARC an seine Versicherungsnehmer hinsichtlich Katastrophenvorsorge und der im Vergleich zur klassischen Finanzierung der humanitären Hilfe frühzeitigen Bereitstellung der finanziellen Mittel. Die Konzeption ist ferner realistisch gewesen, da das ARC-Versicherungskonzept einschließlich der verbundenen Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge bereits etabliert und erprobt war, ebenso wie die Fähigkeiten der Replica Partner qualitativ hochwertige Nothilfe zu leisten.

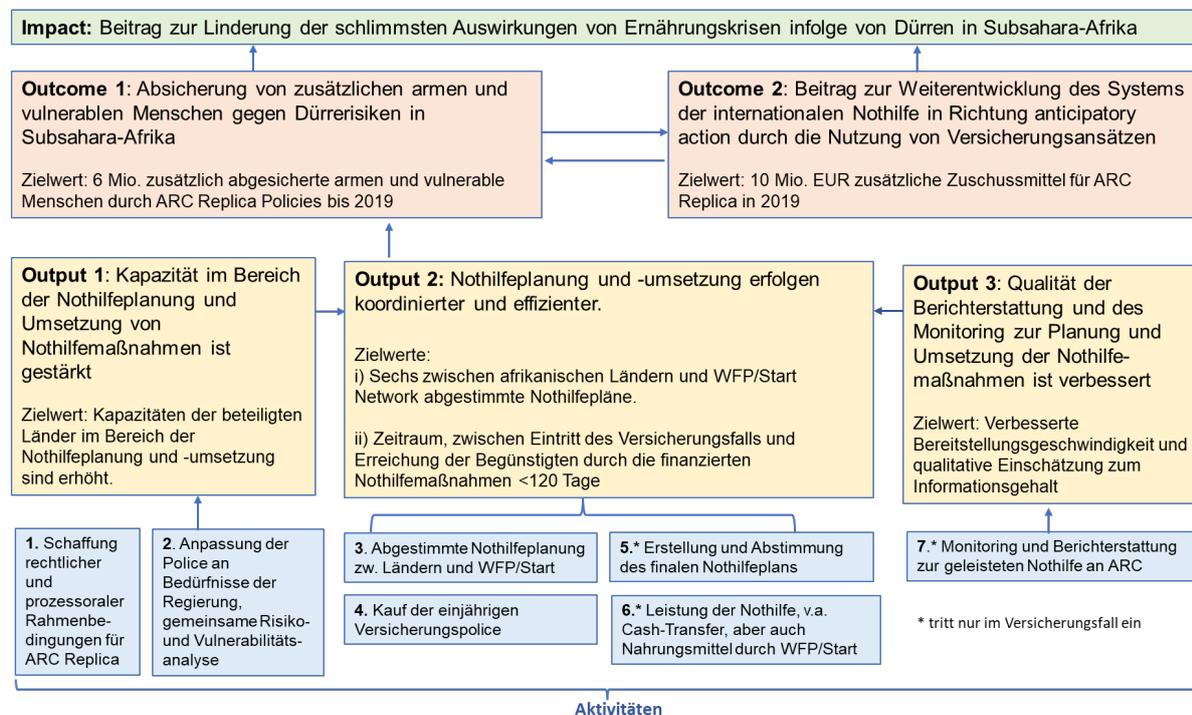


Abbildung 1: Rekonstruierte Wirkungslogik ARC Replica Pilot, Quelle: eigene Darstellung.

Das Zielsystem scheint nachvollziehbar, wobei eine Präzisierung in der Formulierung des Impacts, der Outcomes und ihrer Indikatoren (siehe Anlagenband) im Rahmen der EPE erfolgt ist:

Auf Outcome-Ebene wurden originär die folgenden zwei separaten Ziele formuliert, was formal nicht vorgesehen ist: (1) Nutzung von ARC wird durch die Einführung von Replica Policies erhöht sowie (2) Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der Internationalen Nothilfe im Sinne einer verstärkten Nutzung von Versicherungsansätzen ist geleistet. Da es sich um ein Pilotvorhaben handelt, das isoliert betrachtet nur eingeschränkt wirksam ist, ist es allerdings nachvollziehbar, dass die Weiterführung des Ansatzes neben der direkten Wirkung des Versicherungsansatzes ein zentrales erklärtes Ziel ist. Dieses Ziel hätte jedoch auch auf einer anderen Wirkungsebene angesiedelt werden können. Die Konkretisierung des ersten Ziels in der abschließenden Berichterstattung (BE) „(1) Absicherung von zusätzlichen armen und vulnerablen Menschen gegen Klimarisiken in Subsahara-Afrika“ scheint angemessen, um zu verdeutlichen, was der Zweck der Nutzung von ARC ist. Die Messung der Begünstigten, über den von der internationalen Versicherungsinitiative IGP vorgegebenen Proxy-Indikator, d.h. die maximale Deckungssumme (d.h. die maximale Auszahlung im Fall eines extremen Dürrefalls) geteilt durch 10 USD, ist nachvollziehbar, führt aber de facto zu einer Überschätzung der Begünstigten, da 10 EUR pro Person als zu gering erachtet werden, wie ein Vergleich der Auszahlungen mit der Anzahl der tatsächlich erreichten Menschen zeigt.

Hinsichtlich der zweiten Zielformulierung wird im Rahmen der EPE folgende leichte Umformulierung vorgenommen, die verdeutlichen soll, dass die Nutzung von Versicherungen als Weiterentwicklung des Systems der Nothilfe zu verstehen ist „(2) Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe in Richtung *anticipatory action* durch die Nutzung von Versicherungsansätzen“.

Das ursprünglich bei PP formulierte Ziel auf Impact-Ebene war, einen Beitrag zur Ernährungssicherung und zur Armutsminderung zu leisten. Später wurde das Ziel umformuliert in „Stärkung der Klima-Resilienz in Afrika“. Die Ernährungssicherung ist grundsätzlich als Impact geeignet, da sie durch die finanzierte Nothilfeleistungen der ARC Replica Akteure gewährleistet werden soll. Mit Blick auf Entwicklungswirkungen von Nahrungsmittelnothilfe bzw. *Cash-based Assistance* zur Ernährungssicherung muss jedoch berücksichtigt werden, dass vielfältige Faktoren auf die Unterernährung der Bevölkerung einwirken und der Unterernährung daher nur in Verbindung mit multisektoralen und längerfristigen Maßnahmen nachhaltig entgegengewirkt werden kann. Der Anspruch Ernährungssicherung und Armutsminderung zu fördern und Resilienz gegenüber Dürreerisiken aufzubauen erscheint zu ehrgeizig. Insofern wurde das Ziel auf Impact-Ebene wie folgt abgeschwächt: Ziel ist es, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika zu leisten.

Kritisch ist der fehlende Indikator auf Impact-Ebene, v.a. da in der Konzeption auch auf anderen Ebenen kein Monitoring der tatsächlichen kurz- bis mittelfristigen Wirkung für die mittelbare Zielgruppe stattfindet. Zwar stehen die Outcome-Ziele im Zusammenhang mit dem Impactziel, allerdings handelt es sich hierbei nicht um die klassische bei der Nahrungsmittelnothilfe bzw. *Cash Transfer* für diesen Zweck verwendeten Outcomes. Insofern ist die Wirkung nicht überprüfbar.

Die gewählten Outputs sind nachvollziehbar, wobei mit Blick auf den angestrebten Impact ein Outcome bzgl. der Wirkung auf die Endbegünstigten der Nothilfe zu fehlen scheint (s.o.). Bei Maßnahmen der Nahrungsmittelnothilfe kann auf Outcome-Ebene durch den Verzehr der Nahrungsmittel ein kurzfristiger Beitrag zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung bzw. zur kurzfristigen Stabilisierung/Verbesserung der Ernährungssituation erwartet werden. Dieser Beitrag kann anhand verschiedener (Proxy-)Indikatoren abgeschätzt werden, z.B. über den Erfolg der Behandlung von akut unterernährten Personenkreisen (Kinder, Schwangere, Stillende, Kranke), gemessen an Indikatoren, die die unmittelbare Nutzung der angereicherten Nahrungsmittel durch die Zielgruppe abbilden (Todes-/Sterblichkeitsrate, Erholungsrate und Abbruch-/Ausfallrate). Eine hohe Abbruchrate (d.h. Begünstigte beziehen die Leistungen kürzer als geplant) wird mit unzureichenden Kapazitäten in der Durchführung der Maßnahmen in Verbindung gebracht. Der Nahrungsmittelkonsum und -diversität kann bspw. gemessen werden über den *Food Consumption Score* oder *Household Dietary Diversity Score*. Auch Output-Indikatoren können als Proxy-Outcome-Indikator verwendet werden, wie die Verteilung von Nahrungsmitteln, gemessen an Energiegehalt der verteilten Rationen, Anzahl der erreichten Personen oder Menge der verteilten Lebensmittel im Vergleich zum Plan bzw. Bedarf.

Zwei der drei Outputs werden über unspezifische qualitative Indikatoren gemessen (Kapazitäten sind gestärkt, Berichterstattung ist verbessert), was die Aussagekraft und Überprüfbarkeit einschränken.

Die Wirkungsketten sind grundsätzlich plausibel (siehe Abbildung 1). Zunächst werden durch die Replica-Partner die rechtlichen und prozessoralen Rahmenbedingungen, v.a. Anpassung der ARC-Versicherungsverträge auf Replica Konzept, geschaffen. In den ausgewählten Ländern nehmen die Replica-Partner an den regulären jährlichen Prozessen der ARC gemeinsam mit der Regierung teil. Konkret beteiligen sie sich an der nationalen technischen Arbeitsgruppe zur Anpassung des ARC-Versicherungsmodells und der Risikotransferparameter auf die Bedürfnisse der Regierung („Customization“). Außerdem werden gemeinsame Katastrophenrisikoanalysen und Vulnerabilitäts-Assessments durchgeführt. Anschließend findet die Planung der Nothilfe, inkl. Simulierung der Finalisierung der Nothilfepläne im Katastrophenfall statt, wobei die Pläne der Replica-Partner komplementär zu den Regierungsplänen ausgestaltet und abgestimmt werden müssen (Voraussetzung für Abschluss einer Police). Durch Einbringen zusätzlicher technischer Expertise der Replica-Partner profitiert die Regierung durch eine bessere Planungsergebnisse und die Lernerfahrungen stärken die regierungseigenen Kapazitäten. Anschließend kann die einjährige Versicherungspolice gekauft werden. Auf Basis der maximalen Deckungssumme, d.h. maximal mögliche Auszahlung aus der Versicherung, wird ermittelt wie viele Menschen theoretisch von der Nothilfe profitieren könnte, d.h. gegen die Folgen von Dürre abgesichert sind.

Im Versicherungsfall (das Versicherungsmodell stellt auf Basis vorab definierter parametrischer Trigger eine schwerwiegende Dürre fest, die annahmegemäß in eine Ernährungskrise mündet) führt die vorab initiierte gemeinsame Planung und die gemeinsame Finalisierung der Nothilfepläne zu einer abgestimmten und damit effizienten Umsetzung zwischen Regierung und Replica-Partner. Da die humanitären Akteure die Auszahlung früher erhalten als bei der klassischen Nothilfe, kann die Nothilfe zusätzliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielen. Die Leistung der Nothilfe in Form von Cash-Transfer und Nahrungsmitteln an arme und vulnerable Menschen soll dazu beitragen, dass die schlimmsten Auswirkungen der Ernährungskrise für diese Personengruppe gelindert werden. Durch das Monitoring der durch die Replica-Partner umgesetzten Nothilfe, sowie der entsprechenden Berichterstattung sollen Lernerfahrungen gesammelt werden. Diese sollen dazu beitragen die Ausgestaltung von ARC als Versicherungsmechanismus und die Planung, Umsetzung und Monitoring der Nothilfe durch die Replica-Partner und Regierungen zu verbessern.

Eine erfolgreiche Pilotierung des Replica Ansatzes, sollte weitere Geber dazu motivieren die Prämien der Replica-Partner in der Zukunft zu finanzieren, womit Versicherung als ein fester Finanzierungsansatz in der humanitären Hilfe etabliert wird und sich damit das System der internationalen Nothilfe in Richtung *anticipatory action* weiterentwickelt. Auf diese Weise wird den humanitären Akteuren ermöglicht, über das Vorhaben hinaus einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Folgen von Ernährungskrisen nach Dürren zu leisten.

Zum Zeitpunkt der Konzipierung war nicht abzuschätzen, ob sich der Ansatz finanziell langfristig halten würde, da die Prämien und Personalkosten der Träger vollständig finanziert werden, wie es bei UN-Organisationen und Nichtregierungsorganisationen üblich ist, insbesondere im Kontext humanitärer Hilfe. Allerdings wurde bereits in der Konzeption die Frage der zukünftigen Finanzierung zentral auf Outcome-Ebene verankert, insofern die finanzielle Nachhaltigkeit als Ziel mitgedacht. Aus heutiger Sicht ist nicht nachzuvollziehen, welche Überlegungen bzgl. sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit angestellt wurden. Das Vorhaben wurde gemäß Umwelt und Sozialverträglichkeitsprüfung in die Risikokategorie C, d.h. geringes Risiko, eingestuft. Heute würde die Prüfung sehr wahrscheinlich zu einem anderen Ergebnis kommen und die Erstellung eines Environmental ans Social Management Framework einfordern was v.a. die Themen Arbeitssicherheit, ggfs. auch Kinderarbeit, berücksichtigt. Die größten Risiken liegen allerdings im Bereich von Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit, die sich aus machtpolitischen Asymmetrien in lokalen Entscheidungsprozessen (Elite Control) und der Begünstigung einflussreicher Akteure (Elite Capture) im Zusammenhang der Auswahl von Projektbegünstigten und Projektmaßnahmen ergeben und zu sozialen Spannungen und intrakommunalen Konflikten führen können (Stichwort Konfliktsensitivität). Um soziale Konflikte und Spannungen zu vermeiden, sollten deshalb bei der Auswahl der Projektbegünstigten und deren Beteiligung Fragen der Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit dergestalt berücksichtigt werden, dass auch marginalisierte Gruppen im Rahmen inklusiver, partizipativer und transparenter Entscheidungsprozesse nicht von den Fördermaßnahmen ausgeschlossen werden. Dies wäre über die Erarbeitung eines Beteiligungskonzeptes (Stakeholder Engagement Framework, SEF) sicherzustellen.

Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Die ursprüngliche Konzeption sah vor, dass nur in solchen Ländern eine ARC Replica Police abgeschlossen werden darf, in denen die Regierung für das entsprechende Jahr ebenfalls eine Police bei ARC abschließt. Hiermit sollte ein Anreiz für die Länder geschaffen werden, sich bei ARC weiter zu versichern (die grundsätzliche Mitgliedschaft bei ARC war ohnehin eine Voraussetzung. Die Länder müssen die Policen jedoch jährlich erneuern). Anfänglich qualifizierten sich die Länder Mali, Mauretanien und Senegal für das Versicherungsjahr 2018. Nach

dem ersten Jahr der Umsetzung wurde deutlich, dass die Entscheidung sich zu versichern, nicht von der Aussicht auf eine ARC Replica Police abhängt, sondern von diversen innenpolitischen und finanziellen Aspekten. Um Ländern gerade in dieser Situation, in der sie selbst nicht in der Lage sind, eine Police abzuschließen, eine Absicherung über ARC anbieten zu können, wurden die Koppelung der Policen aufgehoben. Theoretisch könnte die Aussicht auf eine Replica Police einen Fehlanreiz für die Regierungen schaffen, sich ausschließlich auf die humanitären Akteure zu verlassen und selbst keine Police mehr abzuschließen. Es gibt jedoch keine Evidenz, die ein solches Verhalten belegt. In den Folgejahren wurden Replica Policen, abgesehen von wenigen Ausnahmen, immer parallel zu Regierungspolicen abgeschlossen.

Da im Jahr 2018 das Nachfragerisiko eingetreten war (massiver Rückgang der Regierungspolicen) und keine Replica Police abgeschlossen werden konnte, wurde die Anzahl der Länder von drei über zwei Jahre auf sechs Ländern (Mali, Mauretanien und Senegal sowie zusätzlich Burkina Faso, Gambia und Simbabwe) in einem Jahr angehoben. Diese Änderung führte zum einen zu höheren Kosten für technische Beratung bei den Replica Partnern (Begleitung von sechs anstatt drei Ländern in allen vorbereitenden Schritten) und zu einer Verlängerung der Laufzeit des Vorhabens um ein Jahr.

Bei Start gab es eine Reihe von kleineren Anpassungen. Neben der Finanzierung der Versicherungsprämien wurde für Senegal mit einem Reservefonds ein weiteres finanzielles Instrument zur Absicherung pilotiert, welches weniger schwere Extremwetterereignisse adressiert. Start bemühte sich 2019 Replica in Madagaskar umzusetzen. Aufgrund der mangelnden Bereitschaft der Zusammenarbeit seitens der nationalen Behörden mussten die Aktivitäten wieder eingestellt werden. Aufgrund der Covid-19 Pandemie musste die Nothilfe im Senegal im Jahr 2020 über in einigen Aspekten angepasst werden. U.a. musste Start seine Aktivitäten mit der allgemeinen Coronahilfe der Regierung abstimmen. Außerdem wurden die physischen Kontakte bei der Verteilung von Leistungen reduziert. Gleiches galt für die Umsetzung der Nothilfe in Mauretanien und Simbabwe durch WFP.

Zusammenfassung der Benotung

Das Vorhaben wird als erfolgreich bezüglich des Relevanzkriteriums eingestuft. Die Ausrichtung an politischen Prioritäten, Bedürfnissen und Kapazitäten wird als sehr gut eingeschätzt. Bei der Konzeption des Vorhabens gibt es kleinere Mängel, da die Wirkung nicht vollständig zu überprüfen ist. Allerdings sind die Wirkungsketten lückenlos nachvollziehbar und plausibel.

Relevanz: 2

Kohärenz

Interne Kohärenz

Das Vorhaben ist grundsätzlich kohärent zur Afrika-Strategie des BMZ von 2023. Zwar nimmt Risikoabsicherung und Nothilfe keinen prominenten Platz in der ohnehin sehr breit angelegten Strategie ein, allerdings wird ARC namentlich erwähnt. (Einer von sechs Schwerpunkten lautet „Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigung und Wohlstand“. Dort ist einer der zwei Unterthemen „Just Transition: sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft, Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Energie und Infrastruktur“. Konkrete Maßnahmen hierunter sind u.a. „Schutz vor Klimarisiken ausbauen, Anpassung und Klimaresilienz stärken“.). Als regionales Vorhaben gibt es kein EZ-Programmziel, in welches sich das Vorhaben einordnen könnte. Die Schwerpunkte der bilateralen deutschen EZ in den teilnehmenden Ländern sind jedoch mit der Zielsetzung des Vorhabens im engeren oder weiteren Sinne kohärent. In Senegal zahlen z.B. das Aktionsfeld (AF) Ernährungssicherung (2.1) auf ähnliche Ziele ein. In Mauretanien ist es das AF 1.3. Flucht und Migration, in Mali und Burkina Faso das AF 1.2 Krisenprävention. Gambia und Simbabwe sind keine Partnerländer der deutschen EZ.

ARC Replica, mit seinem Hauptziel Unterstützung beim Umgang mit den Folgen des Klimawandels zu leisten, ist konsistent mit einem der drei Kernanliegen des Pariser Klimaabkommens, die in Artikel 2, 1 dargestellt sind: *“This Agreement [...] aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty [...]”*. Auch der Loss and Damage Artikel (Artikel 8) liefert eine eindeutige Grundlage für ARC Replica *„1. Parties recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including extreme weather events and slow onset events, and the role of sustainable development in reducing the risk of loss and damage.“* ARC und ARC Replica ein zentraler Bestandteil der IGP, der internationalen Initiative zur Absicherung von

Klimarisiken und Wegbereiter des Globalen Schutzschilds gegen Klimarisiken. Im *Sendai Framework* werden vier Prioritäten festgelegt: *“Priority 1: Understanding disaster risk. Priority 2: Strengthening disaster risk governance to manage disaster risk. Priority 3: Investing in disaster risk reduction for resilience. Priority 4: Enhancing disaster preparedness for effective response and to “Build Back Better” in recovery, rehabilitation, and reconstruction.”* ARC Replica trägt zu den Prioritäten 1, 2 und 4 bei (d.h. Risikoverständnis, Governance, Preparedness). Weiterhin zählt ARC Replica auf die Ziele der „*Risk-informed Early Action Partnership*“ ein, die vom AA aktiv unterstützt wird. Ziel 2 lautet hier: *“One billion more people are covered by financing and delivery mechanisms connected to effective early action plans, ensuring they can act ahead of predicted disasters and crisis.”*

Externe Kohärenz

Das Vorhaben unterstützte die Eigenanstrengungen der teilnehmenden Regierungen, um die schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen zu lindern insofern, dass die Stärkung der Kapazitäten der Regierung für Planung und Umsetzung von Nothilfe ein zentraler Output des Vorhabens ist. Durch die Aktivitäten der Replica Partner werden die nationalen Anstrengungen zudem ergänzt, was sich in der Erstellung abgestimmter komplementärer Nothilfepläne ausdrückt. Auch die Eigenanstrengungen der Replica Partner werden durch das Vorhaben unterstützt. Ausgehend von den Aktivitäten bis dato, soll die Planung und Umsetzung der Nothilfe durch das Vorhaben abgestimmter und noch effizienter werden. Auch auf Ebene der Träger werden durch das Vorhaben zusätzliche technische Kapazitäten zur Risikoanalyse geschaffen.

Mit den Gebern, die im Anschluss an die Pilotphase Zuschüsse für die Finanzierung von Replica Policen bereitgestellt haben (US und UK), bestand ein stetiger Austausch im Kontext der globalen Klimarisikoversicherungsforen, wie der IGP, und über die Austauschformate der ARC, v.a. das Annual Forum.

ARC Replica baut vollständig auf dem bereits etablierten Verfahren der ARC als Versicherungsansatz sowie auf den Strukturen und Verfahren des WFP und Start als Umsetzer von Nothilfe auf. Bei den Replica Partnern mussten lediglich zusätzliche Verfahren und Kapazitäten geschaffen werden, um alle bei ARC notwendigen vorbereitenden Aktivitäten gemeinsam mit der Regierung abdecken zu können. Darüber hinaus mussten zu Anfang des Vorhabens einmalig die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, so dass humanitäre Akteure Zugang zum Versicherungsschutz der ARC erhalten konnten, sowie Memorandums of Understanding zwischen den Replica Partnern und den teilnehmenden Regierungen unterzeichnet werden.

Das Monitoring im Rahmen des Vorhabens basiert weitestgehend auf den durch die ARC etablierten Formate/Angaben. Hierzu zählen die Angabe über den Kauf der Versicherungspolice mit entsprechender maximaler Deckungssumme, die abgestimmten Notfallpläne und der Zeitraum zwischen Ausruf des Versicherungsfalls und Bereitstellung der Nothilfe. Über die Verwendung der Auszahlungen gemäß finalem Nothilfeplan mussten die Replica Partner formal nur an die ARC berichten. Hierfür wurden die ARC-Berichterstattungsstandards verwendet. Die Replica Partner haben untereinander Lernerfahrungen ausgetauscht. Bei Start wurden Lernerfahrungen aufbereitet und an das Netzwerk verteilt.

Darüber hinaus steht das Engagement bei ARC, inkl. ARC Replica, im Einklang mit den Themensetzung der EU. Hier war das BMZ treibende Kraft für die Schaffung einer Team-Europe-Initiative zur Förderung von Anpassung und Resilienz in Afrika, die sich v.a. auf Risikoabsicherung konzentriert

Zusammenfassung der Benotung

Sowohl die Erfüllung der internen als auch der externen Kohärenz wird als erfolgreich betrachtet, was zu großen Teilen dem ARC-Versicherungsansatz als solchem zu verdanken ist.

Kohärenz: 2

Effektivität³

Erreichung der (intendierten) Ziele

Das im Rahmen der EPE angepasste Ziel war: (1) Absicherung von zusätzlichen armen und vulnerablen Menschen gegen Klimarisiken in Subsahara-Afrika, (2) Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe in Richtung *anticipatory action* durch die Nutzung von Versicherungsansätzen.

Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status bei PP	Zielwert lt. PP/EPE	Zielerfüllung zum Zeitpunkt der AK (optional)	Ist-Wert bei EPE (letzter verfügbarer Wert 2022)
(1) Zahl der durch die Einführung von Replica Policies zusätzlich abgesicherten armen und vulnerablen Menschen	0	Laut Wertbestückung in BE 2020: 2018: 3 Mio. 2019: 3 Mio.	2018: 0 2019: 5,5 Mio. (über Finanzierung der Prämien in 2019, die einer Deckungssumme von 50.543.847 USD entsprechen)	2020: 3,88 Mio. 2021: 4,93 Mio. 2022: 5,80 Mio. (Finanzierung über weitere FZ-Vorhaben, FCDO und USAID)
(2) Zusätzlich zum aktuellen dt. Finanzierungsbeitrag werden weitere Zuschussmittel für den ARC Replica Ansatz eingeworben.	0	Zielwert: 10 Mio. EUR (2018-2019)	2018:0 2019: 0 2020: 10 Mio. USD 2021: 0,76 GBP	Replica Prämienzahlungen in Mio. USD (finanziert durch Zuschussmittel von FZ, FCDO, USAID) als Proxy: 2019: 7,2 2020: 6,7 2021: 8,5 2022: 9,6

Aus dem zu evaluierenden Pilotvorhaben wurden die Versicherungsprämien der Replica-Partner ausschließlich für das Jahr 2019 gezahlt, welche einer Deckungssumme von 50.543.847 USD gegenüberstanden. Nach der IGP-Berechnungsmethode entspricht das 5,5 Mio. Abgesicherten, so dass der Zielwert des ersten Indikators von 6 Mio. Abgesicherten in den Jahren 2018 und 2019 knapp verfehlt wurde. Ein Anteil der Mittel der Pilotphase wurde jedoch auch für die direkten Kosten und zu geringem Anteil für indirekte Kosten des Folgejahres verwendet (Start: direkte Kosten 2020 i.H.v. rund 950 Tausend EUR, WFP: direkte Kosten 2020 und 2021 i.H.v. 820 Tausend EUR), und haben damit indirekt den Abschluss der Prämien dieses Jahres ermöglicht.

Werden allerdings die tatsächlichen Versicherungsauszahlungen mit der Anzahl der Begünstigten der geleisteten Nothilfe gemäß Berichterstattung der Träger verglichen, ergeben sich weitaus höhere Kosten pro Person von durchschnittlich 42 USD anstatt 10 USD. Werden diese Durchschnittswerte verwendet, wurden mit der Deckungssumme von 50,5 Mio. USD lediglich 1,2 Mio. Menschen abgesichert. Es findet somit eine drastische Überschätzung der Abgesicherten statt.

Zusätzlich zum aktuellen deutschen Finanzierungsbeitrag konnten weitere Zuschussmittel für den ARC Replica Ansatz eingeworben werden (Indikator 2) Der Zielwert war allerdings für eine so kurzes Pilotvorhaben sehr ambitioniert und konnte erst knapp ein Jahr später als geplant erreicht werden – eine mehrjährige Zusage von USAID zur Prämienfinanzierung und Begleitmaßnahmen im Kontext von ARC Replica und eine einjährige Zusage von FCDO zur Prämienfinanzierung. Insgesamt wurden von 2019 bis 2022 von den Replica Partnern jährliche

³ Hinweis: Nachfolgend beziehen sich die Zahlen zur Zielerreichung auf die BE des Trägers, welche von denen der AK abweichen können.

Prämienzahlungen i.H.v. 32 Mio. EUR geleistet, die vollständig über Geber finanziert wurden, hiervon wurden rund 21 Mio. USD durch die FZ, 8 Mio. USD durch FCDO und 3 Mio. USD durch USAID finanziert. Für die Zeit ab 2023 hat neben der deutschen Unterstützung über die *Premium Subsidization Facility*, USAID und FCDO, auch Kanada erstmals Mittel an WFP für ARC Replica zugesagt.

Beitrag zur Erreichung der Ziele

Alle Outputs wurden vollständig erbracht (1. Kapazität im Bereich der Nothilfeplanung und Umsetzung von Nothilfemaßnahmen ist gestärkt, 2. Nothilfeplanung und -umsetzung erfolgen koordinierter und effizienter, 3. Qualität der Berichterstattung und des Monitorings zur Planung und Umsetzung der Nothilfemaßnahmen ist verbessert). Lediglich der Zielwert bzgl. des Zeitraums, zwischen Eintritt des Versicherungsfalls und Erreichung der Betroffenen durch die Versicherungsauszahlung finanzierten Nothilfemaßnahmen (< 120 Tage), der als einer der Indikatoren für die effiziente Umsetzung der Nothilfe galt, wird leicht verfehlt. Dies dürfte v.a. auf die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie im Jahr 2020 zurückzuführen sein.

Alle Outputs wurden genutzt, wobei ein Teil der Outputs nur in den Ländern zum Tragen kommt, in denen ein Versicherungsfall eingetreten ist. Das Vorhaben sieht zwar kein aktives Capacity Building der Regierungsakteure durch die Replica Partner vor, dennoch findet durch die Beteiligung der ARC Replica-Partner mit ihrer technischen Expertise an den vorbereitenden Prozessschritten der ARC eine Wissensvermittlung Richtung Regierungsvertretern statt. Die Replica Partner haben dazu beigetragen, dass die jeweiligen Versicherungsmodelle besser auf die Länder angepasst wurden, die Regierung verschiedentlich technisch beraten und auch bei der Planung der staatlichen Nothilfe Verbesserungen angestoßen wurden. Die hier erlangten Kenntnisse/Verbesserungen sind unmittelbar in die Ausgestaltung der Versicherungsdeckung und die Nothilfeplanung des jeweiligen Jahres eingeflossen. Auf Seiten der Replica Partner wurden ebenfalls Kapazitäten ausgebaut, nicht bzgl. der Nothilfeplanung und -umsetzung, aber bzgl. der Risikomodellierung. Die abgestimmte Nothilfeplanung war Voraussetzung für den Erwerb der Versicherungspolice. In den 3 Ländern, in denen es zu einer Auszahlung kam, mussten die finalen Nothilfepläne erstellt und abgestimmt werden. Anschließend musste die Nothilfe möglichst schnell (innerhalb von 3 Monaten) an die Empfänger verteilt und über die Verwendung der Mittel abschließend berichtet werden.

Zum Zeitpunkt der Umsetzung, wurde von ARC zwar *Gender-Inclusiveness* angestrebt, allerdings nicht durch konkrete Vorgaben nachgehalten oder unterstützt. Im Senegal, wo drei Evaluierungen⁴ zur Verwendung der Auszahlungen durchgeführt wurden, wurde bemängelt, dass Frauen auf Ebene der nationalen Planungs- und Entscheidungsprozesse unterrepräsentiert waren. Bei der Bedarfserhebung, der Planung und Umsetzung der Nothilfe hingegen geben beide Träger an, dass Frauen gleichberechtigt behandelt (z.B. durch Vertretung in den lokalen Komitees zur Bestimmung der bedürftigen Personen) und zum Teil explizit adressiert wurden (Schwangere und Stillende, sowie Zielgruppe der Hygieneinformations-Kampagne im Zusammenhang mit Covid-19 im Senegal), ebenso wie Kinder unter 5 Jahren. Während bei WFP das Monitoring/Berichterstattung zu Gender über Schätzungen läuft, werden bei Start Gender Daten disaggregiert erhoben. Die Evaluierungen für den Senegal bescheinigt Start eine durchweg hohe Gender-Inklusion, wovon die Regierung lernen könnte, aber empfehlen allen ARC-Akteuren neben Gender auch marginalisierte Gruppen wie alte Menschen, Menschen mit Behinderung und Erkrankungen stärker zu berücksichtigen.

Der erfolgreiche Abschluss der Replica Policen in den sechs Ländern hat dazu geführt, dass zusätzliche arme und vulnerable Menschen gegen Dürrerisiken abgesichert wurden. Diese Tatsache und die anschließend erfolgreiche Umsetzung von Nothilfe in den Ländern, in denen es zu einer Versicherungszahlung kam, hat dazu geführt, dass weitere Geber sich entschlossen haben, den humanitären Akteuren Zuschüsse für Replica Policen bereit zu stellen, was im System der internationalen Nothilfe eine Weiterentwicklung in Richtung *anticipatory action* darstellt. Ob es sich hierbei um zusätzliche Mittel für Nothilfe oder lediglich um eine Umschichtung der Mittel für Nothilfe handelt, ist nicht bekannt. Im Fall der deutschen EZ sind die Mittel zumindest zusätzlich, denn über die EZ hätte andernfalls keine humanitäre Nothilfe finanziert werden können (siehe Verteilung der Zuständigkeiten zwischen AA und BMZ).

⁴ Kimetrica (2021): Final Report: ARC Senegal Payout. Process Evaluation; Oxford Policy Management -OPM (2021): Independent Evaluation of the African Risk Capacity. Pilot Impact Country Study: Senegal; Start Network (2021): ARC Replica payout Senegal 2020. Internal evaluation.

Da die Auszahlungen in Mauretanien und Simbabwe so gering waren, wurden hier weder vom WFP noch von Gebern oder ARC agency eine Evaluierung angestoßen.

Neben den über die Versicherungsdeckung theoretisch abgesicherten armen und vulnerablen Menschen, haben 264.000 Menschen in 3 Ländern (hier: Senegal, Mauretanien, Simbabwe) tatsächlich Nothilfe in Form von Cash-Transfer und Nahrungsmitteln für 1-3 Monate erhalten, um die schlimmsten Auswirkungen der Dürren 2019/2020 abzumildern. Im Senegal, wo Cash-Transfer und Nahrungsergänzung für rund 220.000 Menschen über drei Monate bereitgestellt wurde, waren ca. 50% der Empfänger weiblich. Ca. 40.000 Kinder unter fünf Jahren und 40.000 Schwangere und Stillende haben von mit Nährstoffen angereicherterem Mehl profitiert. In Mauretanien erreichte der Cash-Transfer für knapp 4.000 Menschen für zwei Monate etwas mehr Frauen als Männer, wobei auch hier Schwangere, Stillende und Kinder unter fünf Jahren besonders berücksichtigt wurden. In Simbabwe wurden Nahrungsmittel für einen Monat im Wert von 60% des Kalorienbedarfs eines Erwachsenen an rund 40.000 Menschen verteilt. Etwas mehr als die Hälfte der Begünstigten waren weiblich, knapp 700 Menschen mit Behinderung haben Unterstützung erhalten.

Für die Erreichung der Ziele war die Mehrjährigkeit der Mittel und die Möglichkeit, Anpassungen im Design vorzunehmen, ausschlaggebend, v.a. da es sich um ein Pilotvorhaben handelt, im Vergleich zu in der internationalen Nothilfe üblichen ad-hoc Zusagen mit kurzer Laufzeit. Die hohen technischen Kapazitäten der Träger und ihre lokale Präsenz waren ein zentraler Erfolgsfaktor für das Vorhaben. Während der Umsetzung hat sich ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Replica Partner und der Regierung entwickelt und die Träger untereinander haben einen sehr engen Austausch zu Lernerfahrungen gepflegt, was ebenfalls für die Zielerreichung bedeutend war.

Ein Erfolgsfaktor war selbstverständlich, dass das Vorhaben die etablierten, erfolgreichen Verfahren der ARC nutzt. Stärken und Schwächen des Vorhabens sind daher kaum von denen der ARC als Versicherungsmechanismus als solchem zu trennen. Schwierigkeiten bei der Attraktivitäten der ARC bei abnehmender Zahlungsfähigkeit von Regierungen (u.a. kein Abschluss im Senegal in 2018, kein Interesse der Regierung in Madagaskar) zusammen mit den sich aus der Covid-19 Pandemie ergebenden Einschränkungen haben die Zielerreichung verzögert und z.T. erschwert, aber nicht verhindert.

Qualität der Implementierung

Das WFP ist als weltweit führende UN-Organisation im Bereich der Nahrungsmittelhilfe ein erfahrener Partner im Dürrekontext. WFP verfügt über nationale Länderbüros und hat sich im Jahr 2016 dazu verpflichtet, vermehrt ex-ante Finanzierungsinstrumente einzusetzen. Start ist ein Netzwerk von über 80 internationalen und nationalen NGOs (u.a. Welthungerhilfe, Save the Children, Oxfam, Plan International, Caritas), die humanitäre Hilfe bereitstellen. Start setzt einen Schwerpunkt auf die Umsetzung über lokale Strukturen und vorausschauendes Katastrophenrisikomanagement mit ex-ante Finanzierung.

WFP und ARC sind schon immer institutionell eng verbunden. Die ARC ging ursprünglich aus dem WFP hervor und WFP unterstützt ARC in vielen Ländern mit seiner technischen Expertise im Nothilfebereich. Entsprechend hat das WFP den Replica Ansatz mit entwickelt. Seit Beginn des Vorhabens haben sich sowohl WFP als auch Start aktiv in der Ausgestaltung von Replica, einschließlich notwendiger Anpassungen, eingebracht. Beide Replica Partner haben sich konsequent für die Zielerreichung (Abschluss der Versicherungspolizen und Anwerbung weiterer Geber) eingesetzt. Den Replica Partnern wurde eine sehr hohe technische Expertise und breite Erfahrung bescheinigt, die zu einer hohen Qualität in der Umsetzung geführt hat. Geber und Regierungsvertreter sind sehr zufrieden mit der Qualität. Ein Regierungsvertreter bezeichnete die Qualität der Replica Partner als Benchmark, an der die Regierung sich orientiert hat.

Genderaspekte wurden nicht in allen Stufen der Projektumsetzung, wohl aber in der Planung und Umsetzung der Nothilfe adressiert (siehe oben).

Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Es sind, auch nach Rücksprache mit den Trägern und anderen Gebern, keine nicht-intendierten Wirkungen, positiv wie negativ, bekannt. Es konnte kein Rückgang von Regierungspolizen aufgrund der Einführung von Replica-Polizen festgestellt werden.

Zusammenfassung der Benotung

Die Ziele des Vorhabens wurden durchweg erreicht, wenn auch mit geringfügiger Verzögerung, was bei einem Pilotvorhaben, noch dazu in Covid-19 Zeiten, nachvollziehbar war. Abgesehen von der langsamer als geplanten

Bereitstellung der Nothilfe, hatten die anderen Verzögerungen keinen negativen Einfluss auf die Wirkungen des Vorhabens. Aus diesem Grund wird die Effektivität noch als erfolgreich eingestuft.

Effektivität: 2

Effizienz

Produktionseffizienz

Start erhielt im Rahmen der Pilotierung einen Zuschuss von 4,2 Mio. EUR und WFP von 5,8 Mio. EUR. Im ersten Jahr wurden rd. 35 % der Mittel verwendet, um vorbereitende Aktivitäten zu finanzieren. Da keine Versicherungsverträge geschlossen wurden, sind nur direkte und indirekte Kosten⁵ angefallen. Im Jahr 2019 wurde mit 78 % das Gros der Mittel verausgabt, da neben den direkten und indirekten Kosten, die Prämien für 6 Länder finanziert wurden. In den Folgejahren 2020 und 2021 wurden die verbleibenden 18 % des Budgets ganz überwiegend für direkte Kosten und zu einem sehr geringen Anteil für indirekte Kosten verwendet, die für die Weiterführung des Replica Programms angefallen sind.

Das bei PP angestrebte Ziel, 80 % des Budgets für Prämien zu verwenden, wurde mit 69 % verfehlt. Dies liegt daran, dass während der Pilotphase nicht wie ursprünglich drei Länder über zwei Jahre unterstützt wurden, sondern in sechs Ländern einmalig eine Versicherungspolice erworben wurde. Entsprechend waren die damaligen Kalkulationen der Versicherungsprämien überholt. Die direkten Umsetzungskosten lagen mit 27 % über den ursprünglich eingeplanten 13 %, wobei auffällt, dass Start fast 10 % höhere direkte Kosten aufweist als WFP. Dies liegt an den hohen verbleibenden Mitteln nach Abschluss der Prämie für den Senegal im Jahr 2019. Diese wurde anschließend für die operative Umsetzung von Replica im Jahr 2020 und 2021 verwendet (nicht für Prämien). Im Senegal wurde darüber hinaus ein Reservefonds i.H.v. 338.000 Tsd. EUR eingerichtet, der einen Trigger unterhalb der Schwelle von ARC hat, um in solchen Dürren Finanzierung bereit zu stellen, bei denen es zu keiner Auszahlung der ARC kommt. Dieser wurde 2021 ausgeschüttet. Im Jahr 2022 wurde das Konzept des Reservefonds von Start in das Neuvorhaben „Start Ready Risk Pool“ aufgenommen. Die indirekten Kosten lagen, wie vertraglich vereinbart, bei 4 % der Gesamtkosten.

Die höchste Prämie i.H.v. 2,3 Mio. EUR wurde für den Senegal von Start gezahlt, gefolgt von Mali mit 1,8 Mio. USD und Mauretanien mit 1,5 Mio. USD. Die Prämien in Burkina, Gambia und Simbabwe lagen deutlich unter 1 Mio. USD.

Ausgaben START (Pilotphase)	EUR	%
direkte Kosten	1.367.576	32
Prämie Senegal	2.334.078	55
Reservefonds Senegal	338.000	8
indirekte Kosten	170.779	4
TOTAL	4.210.433	100

Gesamtausgaben (Pilotphase)	EUR	%
direkte Kosten	2.672.853	27
Prämien + Contingency Fund	6.922.850	69
indirekte Kosten	404.297	4
TOTAL	10.000.000	100

Ausgaben WFP (Pilotphase)	EUR	%
direkte Kosten	1.305.277	23
Prämien	4.250.772	73
<i>Burkina Faso</i>	683.034 \$	
<i>Gambia</i>	400.015 \$	
<i>Mali</i>	1.817.080 \$	
<i>Mauretanien</i>	1.500.000 \$	
<i>Simbabwe</i>	200.000 \$	
indirekte Kosten	233.518	4
TOTAL	5.789.567	100

⁵ Zu den direkten Kosten zählen Ausgaben, die unmittelbar mit dem Projekt in Verbindung stehen, aber keine Prämienzahlungen sind: Customization of ARV, Contingency Planning (vorläufige und finale Nothilfepläne), Risk Transfer Parameters, Coordination, Capacity Building, Policy negotiations and signature, Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning, Reporting, Financial sustainability. Zu den indirekten Kosten gehören die Overheads, anteilige Kosten an den Länderbüros etc.

Die Kosten können den drei Outputs (Kapazitätsstärkung, effiziente und abgestimmte Nothilfeplanung und -umsetzung, verbesserte Berichterstattung) nicht direkt zugeordnet werden. Da 69 % des Budgets für die Prämien verausgabt wurden und Kosten der Umsetzung der Nothilfe, einschließlich des Monitorings und der Berichterstattung hierzu, über die Auszahlung aus der ARC finanziert wurden, kann abgeleitet werden, dass mit den verbleibenden 31 %, d.h. 3,1 Mio. EUR, die Kapazitätsstärkung und die Nothilfeplanung finanziert wurden. Das entspricht im Durchschnitt bei sechs Ländern 517.000 EUR pro Land über einen Zeitraum von drei Jahren. Davon müssten noch die Kosten abgezogen werden, die einmalig oder zentral für das Vorhaben angefallen sind, wie Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Replica-Ansatz, Gesamtkoordination, Mittelakquise, Wissensmanagement. Pro Land wurden folgende Aktivitäten zur Erreichung der entsprechenden Outputs finanziert: i) Nationale Koordination, ii) Teilnahme der Replica Partner an technischen Arbeitsgruppen zur Anpassung des ARC-Versicherungsmodells und der Risikotransferparameter auf die Bedürfnisse der Regierung („Customization“), sowie Katastrophenrisikoprüfung und Vulnerabilitäts-Assessment zusammen mit der Regierung, iii) Nothilfeplanung der Replica Partner und Abstimmung mit der Regierung inkl. Simulation der Finalisierung der Nothilfepläne im Katastrophenfall gemeinsam mit der Regierung, iv) Nationales Monitoring und Berichterstattung. Vergleichbare Vorhaben zum Katastrophenrisikomanagement bestehen in der FZ nicht, so dass kein direkter Kostenvergleich möglich ist. Die Kosten scheinen jedoch angemessen zu sein, v.a. auch wenn berücksichtigt wird, dass zum Teil sehr spezifische technische Expertise notwendig war.

Die Träger haben die Aktivitäten selbst erbracht. Zentrales Ziel der Aktivitäten war auch, dass ein Lernen in den Institutionen stattfindet, das Wissen verinnerlicht wird und mit der Regierung eine enge vertrauensvolle Zusammenarbeit aufgebaut wird. Hierfür war es unabdingbar, dass die Aktivitäten vom Personal der Träger umgesetzt wurden. Mit einer Begleitmaßnahme oder externen Consultants scheint es unwahrscheinlich, dass die gleiche Wirkung erzielt worden wäre.

Alle Outputs wurden rechtzeitig, bzw. mit geringer Verzögerung im Fall der erbrachten Nothilfe im Senegal und Mauretanien, erstellt.

Vorhaben mit Nichtregierungsorganisationen weisen üblicherweise indirekte Kosten und Verwaltungskosten (*overheads*) aus, die in der Summe i.d.R. deutlich über 10% liegen. Beim WFP betragen die einheitlich festgesetzten indirekten Kosten zum Zeitpunkt der EPE 6,5%. Die direkten Kosten sind je nach Umsetzungsaufwand unterschiedlich, aber tendenziell unter 10%. Für die indirekten Kosten von ARC Replica kann festgestellt werden, dass diese als gering angesehen werden können.

Allokationseffizienz

Finanzierung zur Leistung von Nothilfe nach Dürren hätte auf verschiedene andere Arten umgesetzt werden können. Zum einen hätten die Zuschüsse direkt den Regierungen für die Nothilfe zugesagt werden können. In diesem Fall wären jedoch die Outputs 1 und 2 nicht geleistet worden, die einen großen Einfluss darauf hatten, wie wirksam und schnell die Nothilfe umgesetzt wurde. Eine gleichwertige Umsetzung der Nothilfe hätte über die nationalen Systeme in so kurzer Zeit nicht erreicht werden können. Neben der Stärkung der Katastrophenvorsorgefähigkeiten der Regierung in Bezug auf die konkreten jährlichen Notfallpläne, zu der der Replica Ansatz beigetragen hat, waren die Replica Partner in vielen Fällen auch ein vertrauenswürdiger technisch versierter Partner, der die Regierung auf ihrem Weg der strukturellen Änderungen im Katastrophenrisikomanagement und -finanzierung begleitet hat.

Die Mittel hätten alternativ bei den Trägern verbleiben können, ohne den Weg über die ARC zu gehen. Mit dem Ziel *anticipatory action* zu fördern, hätten auch hier Länder ausgewählt und Trigger entwickelt werden können, die frühzeitig das Eintreten einer Dürre vorhersagen, so dass die Träger entsprechend vorausschauend ihre Nothilfe hätten leisten können. Auch hätte man von den Trägern für jedes Land eine vorläufige Nothilfeplanung einfordern können. Der Output 1 von ARC Replica, dass die Kapazitäten der Regierungen in der Planung und Umsetzung der Nothilfe gestärkt sind, hätte man über diesen alternativen Ansatz jedoch schwerlich erreichen können (siehe auch oben). Ohne die bei ARC Replica verpflichtende enge Zusammenarbeit der Träger mit den Regierungen hätte es nicht den Wissenstransfer von den Trägern zu den Regierungen gegeben, wären nicht diverse Verbesserungspotenziale in der ARC-Modellierung aufgedeckt worden und hätte es in Praxis nicht die effiziente Koordination der lokalen Nothilfe gegeben. Des Weiteren ist es fraglich, ob in gleicher Zeit und zu gleichen Kosten eigene Strukturen bei den Trägern und die Entwicklung und Monitoring von Triggern möglich gewesen wäre. Die Nutzung von ARC mit seinen etablierten Verfahren (Anforderungen bzgl. der Nothilfe, Risikosoftware, Trigger, Monitoring etc.) war dahingehend eine sehr effiziente Art eine Finanzierung zur Förderung von *anticipatory action* bei humanitären Akteuren aufzusetzen und zu pilotieren. Eine Versicherung als Finanzierungs-

mechanismus zu nutzen stellt isoliert betrachtet für die Pilotphase keinen Mehrwert dar. Dieser Mehrwert ergibt sich erst durch die Betrachtung über die Zeit und in Zusammenhang mit der ARC als Ganzes, die durch die zusätzlichen humanitären Versicherungsnehmer ihre Kundenbasis und Risikopool vergrößert, was zur finanziellen Stabilität beiträgt, sowie zur weiteren Risikodiversifizierung. Die Nutzung eines bestehenden Risikopools ermöglicht bereits von Beginn an Auszahlungen, die die Einzahlungen übertreffen, d.h. die in dieser Höhe noch nicht in einem Reservefonds hätten angespart werden können (vgl. Senegal Prämienzahlung i.H.v.2,6 Mio. EUR versus Versicherungszahlung i.H.v.10,7 Mio. USD in 2019). Für Regierungen und Replica Partner mit eingeschränktem finanziellem Spielraum ist es außerdem leichter, jährliche Prämien bestimmter Größenordnung einzuplanen, als im Dürrefall ad hoc hohe Summen zu mobilisieren. Inwiefern ARC als Versicherungsmechanismus an sich effizient arbeitet, ist nicht Teil dieser Evaluierung.

Wie sich ein alternatives Konzept, was nicht auf einer derart engen Zusammenarbeit der humanitären Akteure mit den Regierungen aufbaut, auf die Erfüllung von Output 2 (koordinierter und effizientere Nothilfeplanung und -umsetzung) ausgewirkt hätte, kann nicht mit Sicherheit beantwortet werden. Eine gesicherte positive Wirkung der Zusammenarbeit ist, dass die Nothilfeplanung und -umsetzung besser abgestimmt und untereinander koordiniert war, so dass Friktionen vermieden werden und Regierungen von Replica Partner lernen konnten. Gleichzeitig wird berichtet, dass v.a. die Finalisierung der Nothilfepläne und hohen Anforderungen der ARC diesbezüglich zu Verzögerungen führen. Auch waren Regierungen nicht immer auf eine frühzeitige Nothilfe Bereitstellung eingerichtet und haben durch etwaige verzögerte Abläufe auch Verzögerungen bei den Replica Partnern hervorgerufen, die zwar formal nicht an den Zeitplan der Regierung gebunden, aber de facto doch auf unterschiedlichste Weise von einem gewissen Gleichschritt in der Bereitstellung abhängig sind. Es erscheint daher plausibel, dass die Replica Partner ohne die Kopplung an ARC und den damit verbundenen Abstimmungen, potenziell schneller in der Bereitstellung ihrer Nothilfe gewesen wären und damit tatsächlich *anticipatory action* leisten hätten können. Ob jedoch Effizienzgewinne der Abstimmung und Kapazitätsstärkung der Regierungen oder Effizienzverluste durch Zeitverzögerung dominieren, kann nicht abschließend geklärt werden. Die vom WFP ab 2020 eingeführten Simulationen zur Erstellung finaler Nothilfepläne adressieren einen Teil des Risikos der Zeitverluste.

Klassischerweise werden Mittel für Nothilfe erst nach Fundraising Bemühungen der humanitären Akteure ad hoc von den Gebern zugesagt, so dass diese Mittel i.d.R. später eingetroffen wären, als das bei ARC Replica der Fall war. Vom WFP wurden daher auch die Vorteile der Geberfinanzierung von ARC Replica als verlässlichem bedarfsorientierten Auszahlungsmechanismus („money when you need it“) im Gegensatz zu ansonsten unsicheren humanitären Zusagen betont.

Ein anderer Risikotransfermechanismus für Dürreerisiken auf nationaler Ebene stand zum damaligen Zeitraum nicht zu Verfügung, bzw. jede Lösung am Markt wäre teurer gewesen als ARC. ARC ist strukturiert als Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit bei dem die afrikanischen Länder Anteilseigner sind. Gewinne bzw. Prämienzahlungen, die weder als Versicherungszahlung ausgeschüttet noch zur Deckung von Rückversicherungskosten verwendet werden, verbleiben im Pool und stehen für künftige Absicherungen zur Verfügung, was zu Prämienkosten unter Marktpreis führt. Alternativ hätten auch nationale Reservefonds finanziert werden können, so wie es im Verlauf der Umsetzung für Senegal geschehen ist. Allerdings sind diese konzeptionelle eher für häufig auftretende und weniger extreme Wetterereignisse vorgesehen und es hätten zudem Anreize hinsichtlich der Katastrophenvorsorge geschaffen werden müssen.

Neben WFP und Start kamen auch andere Organisationen als Replica Partner in Frage, wie die laufenden Diskussionen zu Ausweitung der Replica Partnerbasis zeigt. Für die Pilotphase scheint die Wahl des WFP und Start überzeugend. WFP als größte humanitäre Organisation im Kampf gegen Ernährungskrisen mit seiner Vorgesichte zu ARC und Start mit seinem expliziten Fokus auf *anticipatory action*.

Die Kosten der erbrachten Nothilfe pro erreichten Begünstigten lassen sich zwischen den Auszahlungsfällen der ARC Replica und anderen Vorhaben zur Nahrungsmittelnothilfe und Cash Transfer schwer vergleichen, auch weil kein Monitoring der Wirkungen für die Begünstigten der Nothilfe stattgefunden hat. Die Kosten der Nutzung des Versicherungsmechanismus lassen sich hingegen mit den Auszahlungen vergleichen, wobei ein einjähriger Pilot hierbei nicht aussagekräftig ist. Im Pilotjahr 2019/2020 waren die gezahlten Prämien der Replica Partner (7.233.637 USD) niedriger als die kumulierten Auszahlungen (11.115.933 USD). Tatsächlich waren auch die Auszahlungen auch höher als das gesamte Budget des Vorhabens. Nach Aussagen des WFP bewegen sich die Prämien nach 5 Jahren Replica Erfahrungen auf gleichem Niveau wie die Auszahlung. Der WFP betont daher, dass der Versicherungsmechanismus in Summe nicht mehr Finanzierung bereitstellt, aber schnellere und höhere Finanzierung, da wo sie gerade gebraucht wird. Tatsächlich wird der Mehrwert von Replica aber weniger in dem

Finanzierungsmechanismus an sich gesehen, sondern vielmehr in den positiven Wirkungen in der Katastrophenvorsorge und dem Umdenken bei Regierungen und Replica Partnern hin zu *anticipatory action*.

Zusammenfassung der Benotung

Die Outputs als auch der Impact wurden sehr kosteneffizient erbracht, vor allem in Anbetracht der hohen Auszahlungen während der Pilotphase. Alternative Konzeptionen hätten vermutlich zu keinen besseren Wirkungen oder gleichen Wirkungen zu geringeren Kosten geführt, insbesondere weil Synergien mit dem bestehenden ARC-Mechanismus genutzt werden konnten und ARC Replica nicht nur ein Mechanismus zur Finanzierung von Nothilfe ist, sondern über das abgestimmte Vorgehen der Regierung mit den Replica Partnern vielfältige positive Wirkungen in der Katastrophenvorsorge entstehen. Ob Zeitgewinne in der Bereitstellung über einen alternativen Mechanismus diese Effekte aufgewogen hätten, ist unklar.

Effizienz: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das im Rahmen der EPE angepasste Ziel war, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika zu leisten. Hinsichtlich der Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene wurden jedoch keine Indikatoren definiert.

Im Jahr 2020 – zum Zeitpunkt der Auszahlungen im Rahmen des Pilotvorhabens - gab es in 41 Ländern in Subsahara-Afrika Ernährungskrisen aus unterschiedlichen Gründen. Mehr als 100 Mio. Menschen befanden sich in einer akuten Krisensituation, einer Notlage oder hungerten. Das WFP gibt an, dass Extremwetterereignisse davon für etwa 8 Mio. Menschen die primäre Ursache dargestellt haben. Dazu zählt nicht allein Dürre, sondern vor allem auch starke Regenfälle, die zu Überflutungen und Hangrutschungen geführt haben. Ferner haben laut WFP im Jahr 2020 knapp 64 Mio. Menschen in der Region von der Unterstützung des WFP profitiert, wobei sich (noch) nicht alle in einer akuten Ernährungskrise oder schlimmer befanden, sondern z.T. noch in einer Vorstufe. Insofern kann abgeleitet werden, dass für einen Teil der Zielgruppe des Vorhabens, die schlimmsten Auswirkungen von Dürren gelindert werden konnte, allerdings bei Weitem nicht für alle (siehe nachfolgender Abschnitt).

Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Das Vorhaben hat im Jahr 2020 264.000 Menschen in Senegal, Mauretanien und Simbabwe direkt mit Nothilfeleistungen unterstützt, um die schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen in Folge von Dürren zu lindern. Hinsichtlich der Wirkungsmessung ist zu berücksichtigen, dass die Ziele und Indikatoren auf Outcome und Output Ebene zum Teil auf institutionelle Veränderungen abzielen, die eine verbesserte Bereitstellung von Nothilfe zur Folge haben sollten. Ob diese Effekte auf Haushaltsebene eingetreten sind, wurde jedoch im Rahmen des Vorhabens nicht gemonitort und berichtet. Im Folgenden wird daher trianguliert, inwiefern übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen feststellbar sind. Insgesamt ist zu attestieren, dass für die Begünstigten die Maßnahme einen positiven Einfluss hatte, auch wenn dieser etwas geringer ausgefallen ist, als ursprünglich erhofft.

Aufgrund der Größenordnung der Auszahlung im Senegal wurden drei Evaluierungen durchgeführt (siehe Fußnote 1), die Schlüsse auf die Wirkungen auf Haushaltsebene ermöglichen. Im Senegal waren die Bevölkerungsdaten unzureichend, so dass ex-ante mit einer zu kleinen Haushaltsgröße kalkuliert wurde. Anstatt der angenommenen 8 Personen, bestand ein Haushalt im Durchschnitt aus 12,5 Personen (Kimetrica (2021), OPM (2021)). Die Cash Transfers waren daher zu gering, um die Grundbedürfnisse der Menschen für den vorgesehenen Zeitraum von drei Monaten zu decken. Aus diesem Grund konnten nicht alle Ausweichstrategien zum Umgang mit dem Hunger (negative Coping Strategien) vermieden werden. Während des Bezugs der Nothilfe konnten jedoch die schlimmsten Strategien verhindert werden, wie der Verkauf von Vieh (Kimetrica (2021), Start (2021)). Die Wirkungen waren jedoch nur kurzfristig, so dass keine stabilisierende Wirkung erzielt wurde. Die Situation der Begünstigten war während der Dürre in dem Monat vor Erhalt der Nothilfeleistung ähnlich zu der Situation in dem Monat nach der Nothilfeleistung – rd. 60 % der Haushalte verschuldeten sich, um Nahrungsmittel zu kaufen, 40 % reduzierten die Anzahl der Mahlzeiten pro Tag. Innerhalb des Zeitraums, in dem Nothilfe bezogen wurde, war die Wirkung auf die Begünstigten durchweg positiv und die Situation besser als ohne Erhalt der Nothilfe. Hinsichtlich besonders benachteiligter Menschen berichteten an den Evaluierungen teilnehmende Haushalte, dass

Schwangere, Stillende und Kinder unter 5 Jahren mindestens zwei Mahlzeiten pro Tag erhalten haben. Allerdings war das angereicherte Mehl schneller aufgebraucht als erwartet, so dass auf sehr einfache Mahlzeiten zurückgegriffen wurde (Start (2021)).

Ziel war es, die Nothilfe nicht erst zu leisten, wenn die Menschen bereits mit den schlimmsten Folgen der Ernährungskrise kämpfen, sondern im Vorfeld, so dass negative Coping Strategien verhindert werden können. Der Zeitpunkt hatte damit eine direkte Wirkung auf die Wirksamkeit der Nothilfeleistungen. Im Senegal wurde die Nothilfe mindestens einen Monat später geleistet als Vorhaben-seitig maximal vorgesehen war (Zielwert: weniger als 120 Tage, Zeitraum im Senegal: 154 Tage). Es konnte daher nicht abschließend geklärt werden, ob ARC-finanzierte und geplante Replica-Nothilfe schneller und damit wirksamer war als reguläre Nothilfe der Start Mitglieder. In Mauretanien und Simbabwe waren die Leistungen gemäß finalem Nothilfeplan ca. einen Monat verzögert. Durch das Zusammenfallen mit der Covid-19 Pandemie, waren die Rahmenbedingungen der Umsetzung allerdings zusätzlich erschwert, so dass umgekehrt auch geschlussfolgert werden könnte, dass trotz Pandemie die Nothilfeleistungen erbracht werden konnten, wenn auch mit gewisser Verzögerung. Im Senegal wurde berichtet, dass die durch Replica aufgebauten engen Beziehungen auf lokaler Ebene sehr hilfreich waren, um trotz der Pandemiebedingten Einschränkungen, mit der Umsetzung voranschreiten zu können.

Im Verhältnis zu allen in Folge von Dürren hungernden Menschen in Subsahara Afrika und zu allen hungernden Menschen in den drei Ländern im Jahr 2020, und im Rahmen seiner Möglichkeit konnte ARC Replica naturgemäß nur eine begrenzte Wirkung entfalten. In den an ARC teilnehmenden Ländern liegt dies daran, dass die maximale Versicherungssumme pro Land gedeckelt ist und die Versicherungspolice der Regierung oftmals nicht optimal ausgestaltet ist. Für den Senegal wurden im Jahr 2020 ca. 800.000 Menschen vom WFP eingestuft als in einer akuten Ernährungskrise oder schlimmer befindlich (ARC Replica Begünstigte: 220.000 für 3 Monate). In Simbabwe erlitten im Jahr 2020 rund 4,3 Mio. Menschen eine akute Ernährungskrise, Notsituation oder Hunger, wovon 45% der ländlichen Bevölkerung betroffen war (ARC Replica Begünstigte: 40.000 für einen Monat). Die Auswirkungen einer Dürre spielten hierbei eine entscheidende Rolle⁶.

Ausschlaggebend für den Beitrag zu Linderung der schlimmsten Auswirkungen waren die Auszahlungen aus der ARC sowie Strukturen und Erfahrungen der Träger, um Nothilfe zu planen und umzusetzen, einschließlich der Verfahren zum Targeting. Positiv haben sich die enge Abstimmung und gemeinsame Planung mit der Regierung erwiesen, was zu einer abgestimmten und damit effizienteren Umsetzung der Nothilfe geführt hat (siehe Kapitel zu Effizienz). Auf der anderen Seite haben die Abstimmungen zu den finalen Nothilfeplänen mit der Regierung und mit der ARC Agency die Replica-Partner teilweise auch wertvolle Zeit gekostet, was sich negativ auf die Wirkung der Nothilfe auswirkt. In diesem Zusammenhang haben sich die vom WFP eingeführten Simulationen zur Erstellung der finalen Nothilfepläne als sehr nützlich erwiesen.

ARC als Versicherungsmechanismus und die Träger bestimmen die Wirkung des Vorhabens maßgeblich. So sind auch die Schwierigkeiten des Vorhabens untrennbar mit denen der ARC verbunden. Da die Replica Partner die Versicherungsparameter, d.h. die gewählten Trigger, der Regierungen „spiegeln“, ist ihr Erfolg von der Ausgestaltung dieser Policen abhängig. Regierungen entscheiden sich jedoch oft nicht für die versicherungsmathematisch optimale Deckung. Diese wählen anstatt selten auftretenden schwerwiegenden Ereignissen solche, die häufig auftreten, was aus Sicht eines Versicherungsnehmers keine Kosten-effiziente Nutzung einer Versicherung darstellt. bzw. nicht der Zielsetzung einer Versicherung entspricht. Außerdem nutzen die Regierungen die Auszahlungen eher zur Finanzierung traditioneller Nothilfe, d.h. zur Verteilung von Hilfsgütern, wenn die Krisen ihren Höhepunkt erreichen, womit sich oftmals auch die Umsetzung der Replica Partner verzögert, die ihre Nothilfe gemäß *anticipatory action* frühzeitig leisten wollen. Zwar müssen Replica-Partner nicht formal auf den Beginn des nationalen Nothilfeprogramms warten, aber de facto gibt es dennoch gewisse Abhängigkeit oder politische Sensibilitäten, wenn humanitäre Akteure in einer Region früher beginnen als die Regierung.

Die Umsetzung der Nothilfe fällt mit den Anfängen der Covid-19 Pandemie zusammen. Dieser externe Umstand hat die Zielerreichung deutlich erschwert, v.a. die schnelle Bereitstellung der Leistungen.

In sechs Ländern (Senegal, Mauretanien, Simbabwe, Mali, Gambia und Burkina Faso) wurden die nationalen Regierungen durch die Beteiligung der Replica Partner an den ARC-Prozessschritten bis zum Abschluss einer Police dabei unterstützt, die Versicherung besser an ihren Bedürfnissen auszurichten (v.a. Risikomodellierung und Vulnerabilitätsanalysen in Mali und Mauretanien) und die Planung der Nothilfe (v.a. Targeting, aber auch Art der Nothilfeleistungen) zu verbessern. Diese Verbesserungen an Modellen und Verfahren sollten auch über das

⁶ WFP (2021): Global Report on Food Crisis 2021

jeweilige Versicherungsjahr hinweg und auch in den Ländern, in denen es zu keiner Auszahlung kam, zu besseren Ergebnisse der Nothilfe führen. Dort wo es zu einer Auszahlung kam, haben die Regierungen zum Teil auch ihr Monitoring und Berichterstattung durch Einfluss der Replica Partner verbessern können. Wie umfangreich und wie nachhaltig diese Verbesserungen waren und inwiefern sich dies tatsächlich auf Haushaltsebene ausgewirkt hat, kann aufgrund der fehlenden Indikatoren auf Haushaltsebene nicht eindeutig festgestellt werden. Zudem waren diese strukturellen Veränderungen im Katastrophenrisikomanagement der Regierung in Umfang und Art sehr unterschiedlich und kontextabhängig.

Bei den Trägern konnten interne Kapazitäten bzw. Expertise zur Risikomodellierung ausgebaut werden, die über das Vorhaben hinaus von den Trägern genutzt wird, z.B. bei den Bemühungen des WFP auch bei anderen regionalen Versicherungspools Zugang zu erhalten, wie der *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*, oder dem Aufsetzen eines Reservefonds für Start (*Start Ready Risk Pool*). ARC Replica hat in den Ländern zu einer noch engeren Zusammenarbeit und Vertrauensverhältnis mit den Regierungen geführt, die ebenfalls über die einzelne Police hinauswirkt. Für Start gilt, dass die beteiligten NGOs vor Ort (Action Against Hunger, Catholic Relief Services, Oxfam, Plan International, Save the Children, World Vision) erstmals derart eng zusammengearbeitet haben, was ebenfalls positive Wirkung über das Vorhaben hinaus mit sich bringt.

Eines der zwei Outcomes zielte explizit auf die Breitenwirksamkeit des Ansatzes im System der internationalen Nothilfe ab. Durch ARC Replica konnte eine humanitäre UN-Organisation und NGOs das erste Mal Erfahrungen mit Risikofinanzierung auf Makroebene sammeln. Seit der PP hat sich das Handlungsfeld *anticipatory action* weiterentwickelt. In der humanitären Hilfe gibt es zunehmend Ansätze mit ähnlicher Ausgestaltung, die sich jedoch auf die Vorfinanzierung von Nothilfe mittels eines ebenfalls Trigger-basierten Reservefonds konzentrieren (z.B. sog. *Forecast-based Finance*). Der humanitäre Bereich experimentiert seit Kurzem mit der Nutzung von Risikopools (z.B. Start Ready) und erwägt zunehmend, auch Versicherungslösungen zur Finanzierung von vorhersehbaren humanitären Bedarfen am Beispiel des ARC Replica Ansatzes zu nutzen. Es ist ein ansteigendes Interesse humanitärer Akteure zur Nutzung von ARC Replica zu beobachten (z.B. das Danish Red Cross). Andere humanitäre Akteure (z.B. UNICEF) bereiten derzeit für ihr globales Portfolio Versicherungslösungen zur Absicherung ihrer Aktivitäten vor. Welche Rolle ARC Replica bei diesen Entwicklungen gespielt hat, kann nicht genau festgestellt werden. Da das Feld jedoch noch sehr klein ist, ist davon auszugehen, dass es sehr wohl einen gewissen Demonstrationseffekt hatte.

Entwicklungspolitische Additionalität des Vorhabens ist in jedem Fall gegeben. Die Begünstigten der Nothilfeleistungen hätten andernfalls entweder gar nichts oder deutlich geringere Leistungen erhalten. Insofern wären die Auswirkungen der Ernährungskrise deutlich schlimmer gewesen.

Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Die Covid-19 Pandemie hat die teilnehmenden Länder schwer getroffen und in finanzielle und soziale Notlagen getrieben z.T. mit steigender Verschuldung, was die Vulnerabilität gegenüber Extremwetterereignissen weiter erhöht.

ARC Replica hat feststellbar zu Bewältigung der Covid-19 Pandemie beigetragen. Die Auszahlungen im Jahr 2020 wurden mit der allgemeinen Coronanothilfe der Regierungen umgesetzt bzw. eng mit der Regierung in diesem Kontext abgestimmt. Diese Abstimmungen und zusätzlichen Mittel haben dazu beigetragen, dass die Regierung sich stärker auf die Coronanothilfe konzentrieren konnten. Besonders vulnerable Menschen waren oftmals auch von Covid-19 und seinen Auswirkungen besonders betroffen.

Zusammenfassung der Benotung

Der Beitrag des Vorhabens zur intendierten entwicklungspolitischen Wirkung wird als eingeschränkt erfolgreich eingestuft. Die direkte Wirkung für Zielgruppe ist als positiv einzustufen, jedoch bestehen hinsichtlich der Nothilfeleistungen Verbesserungspotenziale. Die Wirkungsketten sind durchweg logisch, allerdings mangelt es an der Messbarkeit der Ergebnisse auf dieser Ebene.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: 3

Nachhaltigkeit

Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Die teilnehmenden Länder und Replica Partner sind Willens, ARC Replica fortzuführen. Regierungen und Träger haben die personellen Kapazitäten, um den Ansatz fortzuführen.

Bei den teilnehmenden Ländern besteht jedoch das Risiko, dass sich politische Prioritäten aufgrund paralleler Krisen und Verschuldungsproblemen verschieben und kein Interesse mehr an der ARC besteht (Nachfragerisiko). Da allerdings inzwischen Finanzierungsmechanismen geschaffen wurden, die auch die Prämien von Regierungen subventionieren, gibt es hier inzwischen eine gewisse finanzielle Sicherheit, sich weiter bei ARC versichern zu können. Neben Prämienfinanzierung über die FZ-finanzierte *Premium Subsidization Facility*, wurde zu diesem Zweck bei der Afrikanischen Entwicklungsbank das *Africa Disaster Risk Financing* Programm ins Leben gerufen, welches auch einen Multigeber Trustfund beinhaltet.

WFP und Start sind auf Prämiensubventionierung angewiesen. Sollten diese Zuschüsse wegfallen, kann Replica nicht fortgeführt werden (Risiko der finanziellen Nachhaltigkeit). Durch die angeworbenen Anschlussfinanzierungen ist dieses Risiko derzeit nicht akut. Der Replica Ansatz wurde nach der Pilotphase fortgeführt und ausgeweitet (mehr Replica Partner, mehr Geber). Inzwischen gibt es drei Replica Partner – WFP, Start, UNHCR. Zur Finanzierung der Replica-Versicherungsprämien hat das BMZ direkt im Anschluss an den Piloten Mittel für ein weiteres Jahr bereitgestellt, darüber hinaus hat USAID eine mehrjährige Zusage gemacht und FCDO wiederholt ad hoc Zusagen. Seit dem Jahr 2022 subventioniert die FZ über BMZ-Mittel neben Replica Partner auch Regierungen über eine zu diesem Zweck geschaffene *Premium Subsidization Facility*, welche von der ARC umgesetzt wird. Neben der laufenden Phase befindet sich eine Folgephase i.H.v. 31 Mio. EUR in Planung von der etc. ein Drittel für Replica-Partner vorgesehen sind. Ferner gibt es eine laufende Zusage von USAID und Kanada.

Die Wirkungen des Replica Ansatzes auf Haushaltsebene können nicht ohne weitere Auszahlungen erhalten werden. Die Zielgruppe weist nur minimale bis keine Widerstandsfähigkeit auf, für den Fall, dass Nothilfeleistungen reduziert werden oder wegfallen.

Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

ARC Replica hat durch seine positiven Wirkungen bei den Regierungen den Willen gestärkt, Replica fortzuführen bzw. in Simbabwe einzuführen. Wissen, dass durch die Replica Partner vermittelt wurde und Eingang in die nationale Nothilfeplanung und -umsetzung gefunden hat, sollte auch über die Zeit dazu beitragen positive Wirkungen für die Zielgruppe zu erzielen.

Die Replica Partner sind ebenfalls aufgrund der positiven Erfahrung mit dem Piloten Willens, den Ansatz fortzuführen und weiterzuentwickeln. In den Institutionen wurden die entsprechenden technischen und personellen Kapazitäten hierfür geschaffen, die wiederum von Zuschussfinanzierung abhängig sind. Der Replica Pilot hat dazu beigetragen, dass andere Geber sich entschlossen haben, Zuschüsse für Replica Policen zu vergeben, so dass die Anschlussfinanzierung den Erhalt der Wirkungen sicherstellt.

Durch ARC Replica konnten die Versicherungspolicen der ARC für die Länder verbessert werden, was dem Nachfragerisiko entgegenwirkt. Darüber hinaus hat die Anschlussfinanzierung für ARC Replica, die durch aktive Mittelakquise der Replica Partner zustande gekommen ist, die finanzielle Nachhaltigkeit für weitere Jahre gewährleisten.

ARC Replica hat nicht zur Widerstandsfähigkeit besonders vulnerabler Gruppen beigetragen, sondern nur zu Linderung der schlimmsten Auswirkungen einer akuten Ernährungskrise. ARC Replica enthält keine Resilienz-fördernde Maßnahmen auf Haushaltsebene. Eine akute Krise bietet sich als Zeitpunkt auch nicht immer für die Entwicklung und Umsetzung dieser Maßnahmen an. Eine Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegenüber anhaltenden und zukünftigen Krisen kann auf Outcome-Ebene nur dann erwartet werden, wenn die Maßnahmen langfristig und in größeren Umfang (insb. „Food/Cash for Assets“, „Food for Training“) erfolgen.

Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Der Kontext des Vorhabens wird als relativ instabil eingeschätzt. Diverse Länder in Subsahara Afrika befinden sich in einer fragilen politischen Situation und kämpfen mit wirtschaftlichen und finanziellen Problemen, die

zusätzlich durch die Covid-19 Pandemie verstärkt wurden. Diese Faktoren können dazu beitragen, dass die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen negativ beeinflusst wird, v.a. auf Ebene der Regierungen.

Die kurze Laufzeit sowie der Pilotcharakter des Vorhabens machen deutlich, dass die Dauerhaftigkeit der Wirkungen zum Zeitpunkt der Konzeption noch nicht abzuschätzen war und das Vorhaben insbesondere auf einen Demonstrationseffekt abzielte. Die Etablierung des ARC Replica trägt zu Strukturveränderungen in der internationalen Nothilfe bei und kann bei Weiterfinanzierung nachhaltige Wirkungen entfalten. Die Bereitstellung von Nothilfe ohne Resilienz-bildende Maßnahmen ist per se auf kurzfristige Wirkungen ausgelegt, d.h. der Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Dürren in Subsahara Afrika ist auf den Zeitpunkt der akuten Ernährungskrise beschränkt.

Es ist zu beachten, dass die ARC-Versicherungspolizen jährlich neu abgeschlossen werden müssen. Über das Vorhaben wurden Versicherungsprämien für ein Jahr finanziert, so dass die Absicherung armer und vulnerabler Menschen gegen Dürreerisiken dementsprechend auch nur auf ein Jahr angelegt war. Die positive Wirkung auf die Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe in Richtung *anticipatory action* dagegen besteht über die Projektlaufzeit hinaus, auch wenn neue Lernerfahrungen hinzukommen, wird ARC Replica vermutlich als erster Versicherungsansatz seiner Art für humanitäre Akteure eine dauerhafte Strahlkraft besitzen.

Auf Ebene der Outputs können die positiven Wirkungen durch verbesserte Verfahren der Regierungen vermutlich fortbestehen, wobei die gestärkten technischen Kapazitäten ohne die weitere Beteiligung der Replica-Partner und das Capacity Building, das kontinuierlich durch die ARC Agency geleistet wird, voraussichtlich nicht langfristig gehalten werden können, wie die Träger und Evaluierungen kritisch anmerken. Bei der geschaffenen Expertise in der Trägerorganisationen ist davon auszugehen, dass diese von Dauer ist und zeitgemäß Eingang in die internen Planungsprozesse gefunden hat. Die positiven Wirkungen auf die Umsetzung der Nothilfe durch enge Abstimmungen mit der Regierung sowie das qualitativ hochwertige und zeitnahe Monitoring und Berichterstattung sind auf das Jahr der Umsetzung der Nothilfe beschränkt.

Die direkten Gender-Ergebnisse sind ebenfalls auf den Zeitraum der Nothilfeleistungen beschränkt. Dort wo die Regierung auf Basis der Expertise und Empfehlungen der Replica-Partner ihren Targeting Ansatz angepasst hat, wovon auch Frauen profitiert haben, können auch indirekte positiven Wirkungen von Dauer entstanden sein. Genaue Informationen hierzu liegen nicht vor.

Zusammenfassung der Benotung

Für ein Vorhaben, das als Pilot angelegt war, vollständig auf Zuschussfinanzierung angewiesen ist und Nothilfe für akute Krisen finanziert, wird die Nachhaltigkeit als erfolgreich eingestuft, da das Thema der Anschlussfinanzierung von Anfang an mitgedacht, aktiv verfolgt und erreicht wurde. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass schon bei PP darauf hingewiesen wurde, dass das Konzept pilothaft im Rahmen des Vorhabens erprobt wird, so dass die Nachhaltigkeit des Vorhabens nicht abzuschätzen war.

Nachhaltigkeit: 2

Gesamtbewertung: 2

Das Vorhaben wird insgesamt als erfolgreich eingestuft. In allen Dimensionen der Evaluierung – mit Ausnahme des Impact-Kriteriums – erfüllte das Vorhaben die gesteckten Erwartungen ohne wesentliche Mängel. Zum Zeitpunkt der PP war eine Entscheidung für ARC als Mechanismus zur Pilotierung von Risikofinanzierung für humanitäre Akteure gekoppelt mit Katastrophenvorsorge sinnvoll und nachvollziehbar. Inwieweit zum heutigen Zeitpunkt effizientere Instrumente zur Risikofinanzierung als ARC bestehen und welche Schwächen ARC aufweist, die sich ggfs. auch auf ARC Replica auswirken, ist nicht Teil dieser Evaluierung.

Beiträge zur Agenda 2030

Das Vorhaben trägt zu den Zielen für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) Nummer 1 (keine Armut), 2 (kein Hunger) und 13 (Klima) bei. Es zeichnet sich durch eine hohe Kohärenz aus, da durchweg die bestehenden Systeme der ARC und der Träger genutzt wurden. Ferner konnten weitere Geber für den Ansatz angeworben werden, so dass ARC Replica bis heute fortbesteht. Das Zusammenspiel ökonomischer,

ökologischer und sozialer Entwicklung stand nicht im Fokus des Vorhabens, was bei Vorhaben dieser Art üblich ist. Auch wurden keine Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen beobachtet. Arme und vulnerable Menschen waren die unmittelbare Zielgruppe des Vorhabens, d.h. Begünstigte der Nothilfeleistungen. Hierunter wurden Schwangere, Stillende und Kinder unter fünf Jahren nochmals besonders berücksichtigt. Start zeichnet sich ferner durch eine Gender-inklusive Planung und Umsetzung aus.

Projektspezifische Stärken und Schwächen sowie projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Zu den Stärken und Schwächen des Vorhabens zählen insbesondere:

Stärken:

- Die Träger WFP und Start wiesen beide sehr hohe technische und institutionelle Kapazitäten für Planung und Umsetzung von Nothilfe sowie Expertenwissen zu Risikofinanzierung auf. Auf diese Weise konnten sie schnell das Vertrauen der Regierung gewinnen, wertvolle Verbesserungen in die Ausgestaltung der Policen und die Verfahren der Regierungen einbringen und sicherstellen, dass die durch die Replica Partner geleistete Nothilfe nach höchsten Standards umgesetzt wird.
- Das Vorhaben hatte höchste Relevanz für alle Beteiligten und war auf jeder Ebene kohärent. Das hat zu hoher Ownership und Unterstützung des Programms bei Regierungen, Trägern und Gebern geführt.
- Durch das Vorhaben konnte ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Regierungen und Trägern auf – bzw. ausgebaut werden, was zentral für den Erfolg des Vorhabens war, welches auf enge Zusammenarbeit der Akteure aufbaut. Der Rat der Träger als „expert brother“ wird auch über das Vorhaben hinaus zu Fragen der Nothilfe und Risikofinanzierung geschätzt.
- Das Vorhaben ist inhärent an die Stärken und Schwächen der ARC als Versicherung gebunden. Zu den Stärken zählen v.a. i) die verlässliche und transparente Auszahlung, ii) der frühe Zeitpunkt der Ankündigung der Auszahlung, welcher *anticipatory action* ermöglicht und iii) die Anforderungen an Katastrophenvorsorge im Vorfeld, die bestmögliche Umsetzung der Nothilfe befördert.
- Die Flexibilität eine Replica Police auch dann abschließen zu können, wenn die jeweilige Regierung sich dagegen entscheidet oder nicht in der Lage dazu ist („decoupling“), ermöglicht Ländern zu unterstützen, die andernfalls keinerlei ARC-Absicherung erhalten. Dies gilt z.B. für Ländern im fragilen Kontext, finanziellen Schwierigkeiten oder unter politischen Sanktionen, wo der Staat nicht mehr handlungsfähig ist.

Schwächen:

- Der von der IGP vorgegebene Indikator zur Messung der maximal Abgesicherten durch den erworbenen Versicherungsschutz und im Fall der maximalen Auszahlung durch Nothilfe Begünstigte, führt mit einem zu geringen Kostenansatz für Nothilfeleistungen pro Person dazu, dass die Anzahl der Abgesicherten massiv überschätzt wird.
- Der fehlende Indikator zur Messung der Wirkungen auf Ebene der unmittelbaren Zielgruppe, der Begünstigten der Versicherungszahlungen bzw. der Nothilfe, führt dazu, dass nur beschränkt Aussagen zum Beitrag auf Impact Ebene getroffen werden können. Da es sich hierbei um kurzfristige Wirkungen handelt, können diese auch nicht im Nachhinein erhoben werden. Die Monitoringanforderungen der ARC finanzierten Nothilfe der Replica Partner hätte detaillierter sein können, um Rückschlüsse auf die Wirkungen auf Haushaltsebene ziehen zu können, z.B. neben dem Zeitraum zwischen Ankündigung der Auszahlung bis zum Start der Verteilung der Nothilfe, auch die Anzahl der Begünstigten desaggregiert nach Gender und anderen Merkmalen.
- Die allgemeinen Schwächen des ARC-Versicherungsmechanismus wirken sich auch auf das Vorhaben aus. i) So führte die bis 2020 bestehende Beschränkung der ARC auf Dürren dazu, dass Ernährungskrisen aufgrund anderer Extremwetterereignisse, die ebenso häufig und gravierend sind, unberücksichtigt waren. Die seit 2020 bestehende Zyklonversicherung wurde jedoch bisher nur in Madagaskar und Comoros genutzt. ii) Die technischen Kapazitäten der Regierungen waren begrenzt, was zu Verzögerungen und suboptimalen Entscheidungen führen kann, die wiederum negative Implikationen auch für die Replica hatten. Beispielsweise wurde von den Regierungen vielfach eine suboptimale Versicherungsdeckung gewählt (d.h. anstatt für selten auftretende schwerwiegende Ereignisse für häufig auftretende Ereignisse), u.a. auch in Ermangelung anderer Finanzierungsmechanismen für Nothilfe. iii)

Ernährungskrisen konnte nur ansatzweise frühzeitig entgegengewirkt werden (*anticipatory action*), da zwar die Ankündigung der Auszahlung deutlich vor der Ernährungskrise erfolgt, aber die Replica Partner bei der Finalisierung der Notfallpläne und der Umsetzung zum Teil von der Geschwindigkeit der Regierung abhängen, diese wiederum weisen nicht immer die Kapazitäten und Awareness für eine frühzeitige Einleitung der Nothilfe auf. Hinzu kommen sehr detaillierte Anforderungen der ARC zu den finalen Notfallplänen.

Schlussfolgerungen und Lessons Learned.

- Versicherungen können über ihre Rolle als reiner Finanzierungsmechanismus hinaus entwicklungspolitische Wirkung erzielen, wenn sie Einfluss auf die Verwendung der Auszahlungen nehmen. Dies ist möglich, indem konkrete Pläne zur Mittelverwendung im Fall einer Auszahlung als Voraussetzung für einen Versicherungsabschluss gemacht werden und die Einhaltung der Pläne anschließend gemonitort wird.
- Eine abgestimmte Nothilfeplanung zwischen Regierungen und humanitären Akteuren im Vorfeld hat zum einen positive Wirkung auf die Nothilfeplanung und -umsetzung der Regierung und führt zum anderen zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Regierung und humanitären Akteuren, was wiederum die Umsetzung der Nothilfe der humanitären Akteure erleichtert.
- Zum Monitoring der Wirkungen von Versicherungsvorhaben auf die unmittelbare Zielgruppe bieten sich Indikatoren an, die für den jeweiligen Sektor, für den die Auszahlungen verwendet werden, erprobt sind und bestenfalls ohnehin von den Versicherungsnehmern erhoben werden.
- Eine kritische Auseinandersetzung mit von internationalen Initiativen vorgegebenen Indikatoren, und wo sinnvoll projektspezifische Anpassungen oder Ergänzungen, erhöhen die Belastbarkeit der Ergebnisse.
- Beiträge zur Ernährungssicherung auf Impact Ebene sollten so realistisch wie möglich formuliert werden und mit konkreten Indikatoren messbar sein.
- Versicherungszahlungen eignen sich für die Finanzierung von *anticipatory action* durch humanitäre Akteure, d.h. dem Entgegenwirken der schlimmsten Auswirkungen einer Krise, bevor diese eintreten.
- Versicherungslösungen können isoliert betrachtet keinen umfänglichen Schutz gegenüber Klimarisiken leisten. Im Angesicht der unterschiedlichen Klimarisiken und damit einhergehenden Finanzierungsbedarfen zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen bedarf es eines umfassenden Risikomanagements, welches mit der Risikoanalyse beginnt, Risiko-reduzierende Maßnahmen, d.h. Anpassungsmaßnahmen, umfasst und anschließend die verbleibenden Risiken managet. Für letzteres ist es zentral verschiedene Risikotransfer- und Risikofinanzierungsinstrumente, wie Versicherungen, Reservefonds oder *Contingency Loans* zu kombinieren (sog. *Risk Layering*).
- Die Nutzung eines Versicherungsmechanismus, bzw. der Beteiligung des Privatsektors, zur Finanzierung von Nothilfeleistungen durch humanitäre Akteure suggeriert unter Umständen, dass sich der Mechanismus selbstständig am Markt trägt. Diese Hoffnung muss deutlich zurückgewiesen werden, da die humanitären Akteure weiterhin Zuschüsse benötigen, um die Versicherungsprämien zu finanzieren. Dieser Finanzierungsbedarf dürfte über die Zeit etwa ähnlich hoch sein wie die klassische direkte Finanzierung der Nothilfe über Zuschüsse. Insofern ist es auch bei Versicherungen als Finanzierungsmechanismus für humanitäre Hilfe zentral von Beginn an die Anschlussfinanzierung mitzudenken.

Evaluierungsansatz und Methoden

Methodik der Ex-post-Evaluierung

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Dokumente: interne Projektdokumente, vergleichbare Evaluierungen von ARC Replica und ARC

Datenquellen und Analysetools: Monitoringdaten des Partners und aus vergleichbaren Evaluierungen

Interviewpartner: Projektträger, afrikanische Regierungsvertreter, weitere Geber

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den **Erfordernissen einer** wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung:

Da keine Indikatoren auf Impact Ebene vergeben wurden und kein entsprechendes Monitoring auf Haushalts-ebene erfolgte, konnten entsprechende Wirkungen nicht gemessen werden.

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

- Stufe 1** sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
- Stufe 2** erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
- Stufe 3** eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
- Stufe 4** eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
- Stufe 5** überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
- Stufe 6** gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur

dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Abkürzungsverzeichnis:

AA	Auswärtiges Amt
AK	Abschlusskontrolle
ARC	Africa Risk Capacity
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
EPE	Ex-post Evaluierung
EUR	Euro
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ E	FZ Evaluierung
PP	Projektprüfung
Start	Start Network
SDG	Sustainable Development Goals
UNFCCC	United Nations Framework Conventions on Climate Change
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNCEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
USD	US Dollar
WFP	World Food Program

Impressum

Verantwortlich

FZ E
 Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank
 FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe
 Palmengartenstraße 5-9
 60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis:

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Anlage Risikoanalyse

Anlage Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Anlage Empfehlungen für den Betrieb

Anlage Evaluierungsfragen entlang der OECD DAC-Kriterien/ Ex-post-Evaluierungsmatrix

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene	Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)
<p>Bei Projektprüfung:</p> <p>Nutzung von ARC wird durch die Einführung von Replica Policies erhöht.</p> <p>Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe im Sinne einer verstärkten Nutzung von Versicherungsansätzen ist geleistet.</p> <p>Bei Abschlussberichterstattung:</p> <p>Absicherung von zusätzlichen armen und vulnerablen Menschen gegen Klimarisiken in Subsahara-Afrika.</p> <p>Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der Internationalen Nothilfe im Sinne einer verstärkten Nutzung von Versicherungsansätzen ist geleistet.</p>	<p>Beide Outcome-Ziele stehen im Zusammenhang mit dem Impact-Ziel (das erste als direkter Beitrag zur Überwindung von akuten Ernährungskrisen während der Projektlaufzeit, das zweite als Beitrag zur strukturellen Überwindung von Finanzierungsengpässen in der humanitären Hilfe). Allerdings handelt es sich hierbei nicht um die klassischerweise bei der Nahrungsmittelnothilfe bzw. Cash Transfer für diesen Zweck verwendeten Outcomes, die tendenziell die direkten, kurz- bis mittelfristigen Veränderungen bei der Zielgruppe messen.</p> <p>Das erste Ziel spiegelt die direkte Wirkung der Maßnahme wider. Die Konkretisierung in der abschließenden Berichterstattung scheint angemessen, um deutlich zu machen, was der Zweck der Nutzung von ARC ist. Denkbar wäre auch gewesen, den Abschluss der Versicherungspolice und damit einhergehender Deckungssumme, die als Proxy für die maximal abgesicherten Menschen genutzt wird, als Output zu verwenden und stattdessen die tatsächlich durch erbrachte Nothilfe Begünstigten als Outcome zu nutzen.</p> <p>Das zweite Ziel zielt auf die indirekte Wirkung des Pilotvorhabens auf das System der humanitären Nothilfe. Die leichte Umformulierung in der EPE macht deutlich, dass die Nutzung von Versicherungen zu verstehen ist als Weiterentwicklung des Systems der Nothilfe. Mit seinen eher mittel- bis langfristigen und strukturellen Veränderungen könnte das zweite Modulziel auch als Impactziel fungieren. Tatsächlich könnte die erfolgreiche Absicherung weiterer Menschen über ARC Replica (Modulziel 1) eine Signalwirkung haben, die dazu führt, dass Versicherungen strukturell Eingang finden in die internationale Nothilfe. Alternativ hätte das Einwerben weiterer Mittel auch als Output aufgeführt werden können, so wie es bei der Wirkungsmatrix der Träger erfolgt ist (Stichwort „Roadmap to financial sustainability“).</p> <p>Verfahrensseitig ist die Formulierung von zwei voneinander unabhängigen Zielen als Modulziel grundsätzlich nicht vorgesehen. Für ein Modul ist formal nur ein Modulziel zu formulieren, wobei keine zusammengesetzten Zielformulierungen zu wählen sind. Tatsächlich scheint es so, dass die Zielsetzungen und die Ebenen der Wirkungsmatrix des Vorhabens nicht 100 % ineinandergreifen, da zu viele Ziele gleichzeitig formuliert wurden. Die Outputs des Vorhabens wiederum messen eher</p>

		die Verfahren der Nothilfe (koordinierte Planung, Umsetzungsgeschwindigkeit und Berichterstattung) und nicht, ob die Nothilfe angekommen ist und die gewünschte Wirkung erzielt hat.			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert):					
1. Absicherung von zusätzlichen armen und vulnerablen Menschen gegen Dürreerisiken in Subsahara-Afrika.					
2. Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe in Richtung anticipatory action durch die Nutzung von Versicherungsansätzen.					
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP	Status PP (2016)	Status abschließende BE (2022)	Optional: Status EPE (Jahr)
<p>Indikator 1 (PP) Zahl der durch die Einführung von Replica Policies zusätzlich erreichten Begünstigten (Zielbeitrag zur G7/G20-Initiative In-suResilience Global Partnership zur Absicherung von Klimarisiken. Messung der Begünstigten anhand der InsuResilience Methode. Diese basiert auf der Annahme einer durchschnittlichen Auszahlung pro Begünstigten von 10 USD im Dürrefall. Die Anzahl der Begünstigten wird aus der maximalen Deckungssumme (d.h. der Auszahlung im Fall eines extremen Dürrefalls) geteilt durch 10 USD ermittelt. Die tatsächliche Anzahl der Begünstigten von Versicherungsschutz kann je nach Länderkontext abweichen.)</p> <p>Indikator 1 (NEU): Zahl der durch die Einführung von Replica Policies zusätzlich abgesicherten armen und vulnerablen Menschen</p>	<p>Der Indikator wird für die EPE leicht angepasst, um deutlich zu machen, dass die Anzahl der Begünstigten sich nicht auf die tatsächlichen Empfänger der Nothilfeleistungen bezieht, sondern auf die maximal über die Versicherung abgesicherten Menschen im Fall einer Naturkatastrophe.</p> <p>Der Indikator erfüllt im Prinzip die SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, relevant, terminiert, erreichbar), allerdings ist die Berechnungsgrundlage nicht realistisch und bedarf ggfs. einer Überarbeitung durch die IGP. 10 USD pro Person ist deutlich zu wenig und führt damit zu einer Überschätzung der Begünstigten.</p>	<p>Wertbestückung in BE 2020: 2018: 3 Mio. 2019: 3 Mio.</p>	0	<p>2018: 0 2019: 5,5 Mio. (über Finanzierung der Prämien in 2019, die einer Deckungssumme von 50.543.847 USD entsprechen)</p>	<p>Finanzierung über weiteres FZ-Vorhaben, USAID und FCDO 2020: 3,88 Mio. 2021: 4,93 Mio. 2022: 5,80 Mio.</p>

<p>Indikator 2 (PP) Zusätzlich zum aktuellen dt. Finanzierungsbeitrag für die Finanzierung von Replica oder von ähnlichen Ansätzen bereitgestellte Mittel</p> <p>Indikator 2 (EPE) Zusätzlich zum aktuellen dt. Finanzierungsbeitrag werden weitere Zuschussmittel für den ARC Replica Ansatz eingeworben.</p>	<p>Im Prinzip gut geeignet (spezifisch, messbar, relevant, terminiert). Der Zielwert war allerdings für eine so kurzes Pilotvorhaben sehr ambitioniert und konnte tatsächlich auch erst ein Jahr später als geplant erreicht werden.</p>	<p>Zielwert: 10 Mio. € (2018-2019)</p>	<p>0</p>	<p>2018:0 2019: 0 2020: 10 Mio. USD USAID an WFP; 8,5 Mio. Euro FZ-Mittel an WFP und Start 2021: FCDO 0,75 Mio. GBP an Start</p>	<p>Replica Prämienzahlungen in Mio. USD (finanziert durch Zuschussmittel von Gebern) als Proxy: 2019: 7,2 2020: 6,7 2021: 8,5 2022: 9,6</p>
--	--	--	----------	--	---

<p>Projektziel auf Impact-Ebene</p>	<p>Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)</p>
<p>Bei PP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel der Maßnahme ist es, einen Beitrag zur Ernährungssicherung und zur Armutsminderung zu leisten. <p>Bei BE 2020 ff.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel der Maßnahme ist, die Stärkung der Klima-Resilienz in Afrika durch Ernährungssicherung während Extremwetterereignissen. 	<p>Die Ernährungssicherung ist grundsätzlich als Impact geeignet, da sie durch die finanzierte Nothilfeleistungen der ARC Replica Akteure gewährleistet werden soll.</p> <p>Mit Blick auf Entwicklungswirkungen von Nahrungsmittelnothilfe bzw. Cash-based Assistance zur Ernährungssicherung muss jedoch berücksichtigt werden, dass vielfältige Faktoren auf die Unterernährung der Bevölkerung einwirken und der Unterernährung daher nur in Verbindung mit multisektoralen und längerfristigen Maßnahmen nachhaltig entgegengewirkt werden kann.</p> <p>Wie aus den FZ-Evaluierungen zur Nahrungsmittelnothilfe mit dem WFP hervorgeht, kann auf Outcome-Ebene ein kurzfristiger Beitrag zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung bzw. zur kurzfristigen Stabilisierung/Verbesserung der Ernährungssituation erwartet werden. Der Anspruch, den Zyklus von generationsübergreifendem und chronischem Hunger zu durchbrechen und direkt und indirekt zu den SDGs beitragen zu können, erscheint zu ehrgeizig.</p> <p>Die in der BE nachträgliche Ergänzung des Impacts um die Klimaresilienz scheint nicht sinnvoll, da der Begriff idR verwendet wird, um die Fähigkeit auszudrücken sich an Klimagefahren anzupassen bzw. ihnen zu widerstehen und somit die Schäden zu reduzieren. Bei ARC Replica wird jedoch nur auf die Katastrophenvorsorge (sog. Disaster Preparedness) abgezielt und keine Anpassungskapazitäten gestärkt. Hinzukommt, dass lediglich die Preparedness der Regierungen in gewissem Maße gestärkt wird, nicht aber die der Begünstigten, da auf dieser Ebene keinerlei strukturbildende Maßnahmen stattfinden.</p>

Bei EPE (falls Ziel modifiziert): Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel der Maßnahme ist es, einen Beitrag zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika zu leisten.

Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP / EPE (neu)	Status PP (Jahr)	Status AK (Jahr)	Status EPE (Jahr)
Es wurden bei PP keine Indikatoren vergeben	<p>In Vorhaben zu Nahrungsmittelnothilfe bzw. Cash-based Assistance zur Ernährungssicherung ist es üblich, Indikatoren heranzuziehen, wie etwa Reduzierung der Prävalenz von akuter und/oder chronischer Unterernährung, erhöhtes Haushaltseinkommen, -vermögen, verbesserter Food Consumption Score oder verbesserter Coping Strategy Index.</p> <p>In der Konzeption von ARC Replica gibt es hingegen keinerlei Indikatoren, weder auf Impact noch auch Outcome oder Output Ebene, die messen könnten, ob sich die Situation der Begünstigten durch das Vorhaben verbessert hat. Das WFP äußert in seiner Berichterstattung 2020 eine ähnliche Kritik „The monitoring and evaluation systems for ARC Replica do not measure impact, which is essential to promote and improve early action approaches.“ Dies ist insofern bedauerlich, da in anderen Vorhaben mit dem WFP diese Wirkungsmessung standardmäßig stattfindet.</p> <p>Auch die FZ-Evaluierungen zur Nahrungsmittelnothilfe mit dem WFP empfehlen Kernindikatoren zu vereinbaren, die realistisch erhoben werden können und – wenn möglich – von Seiten WFP ohnehin über den Implementierungszeitraum hinweg regelmäßig erhoben werden, z.B. im Rahmen der Performance Monitorings der Country Strategic Plans.</p> <p>Es wurde davon abgesehen, bei der EPE Indikatoren festzulegen, da die Zielerreichung unmittelbar nach der Verteilung der Nothilfe hätte gemessen werden müssen, da es sich um kurzfristige Effekte handelt.</p>				

Anlage Risikoanalyse

Risiko	Relevantes OECD-DAC Kriterium
<p>ARC-Versicherungsansatz weist Mängel auf:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ARC-Prämien sind für die Versicherten nicht attraktiv und erlauben keine finanzielle Nachhaltigkeit der ARC. 2. Es werden keine neuen Produkte gegen tropische Wirbelstürme und Überschwemmungen der ARC Ltd eingeführt, womit das Angebot der ARC nicht ausreichend attraktiv ist. <p>Eingetreten im Projektverlauf und Nachgang.</p>	<p>Relevanz</p>
<p>Nachfragerisiko - Unterplanmäßige Entwicklung des Versicherungsvolumens:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Länder, die bislang eine Interessenbekundung sich zu versichern abgegeben haben, kaufen keine Versicherung. 2. Die Zahlungsfähigkeit der Länder verschlechtert sich und sie kaufen keine Versicherung. <p>Eingetreten im Projektverlauf und Nachgang.</p>	<p>Relevanz</p>
<p>Abstimmung der finalen Nothilfepläne zwischen Regierung und Replica-Partnern, sowie Freigabe durch ARC, und Koordinierung der Umsetzung der Nothilfe mit der Regierung führt zur Verzögerung der Leistungen durch die Replica Partner.</p>	<p>Effektivität</p>

Anlage Projektmaßnahmen und deren Ergebnisse

Es wurden folgende Maßnahmen im Rahmen des Vorhabens umgesetzt:

- Schaffung der rechtlichen und prozessoralen Rahmenbedingungen, v.a. Anpassung der ARC-Versicherungsverträge auf Replica Konzept

In den jeweiligen Ländern:

- Teilnahme an technischen Arbeitsgruppen zur Anpassung des ARC-Versicherungsmodells und der Risikotransferparameter auf die Bedürfnisse der Regierung („Customization“), sowie gemeinsame Katastrophenrisikoanalyse und Vulnerabilitäts-Assessment
- Nothilfeplanung und Abstimmung mit der Regierung (Voraussetzung für Abschluss einer Police) inkl. Simulation der Finalisierung der Nothilfepläne im Katastrophenfall
- Kauf der einjährigen Versicherungspolice für die Erntesaison 2019/2020
- Senegal: Einrichtung eines Nothilfefonds durch Start

Im Fall einer Auszahlung:

- Erstellung des finalen Nothilfeplans, Abstimmung mit Regierung und Freigabe durch ARC (Auszahlungsvoraussetzung)
- Leistung der Nothilfe, v.a. Cash-Transfer, aber auch Nahrungsmittel
- Monitoring und Berichterstattung der geleisteten Nothilfe an ARC

Über das Vorhaben wurden Replica Policen für die Erntesaison 2019/2020 in 6 Ländern finanziert (Start: Senegal, WFP: Mauretanien, Simbabwe, Mali, Gambia, Burkina Faso). In diesen Ländern wurde durch die aktive Beteiligung der Replica Partner am ARC-Jahreszyklus (siehe Aktivitäten oben) die Kapazität der Regierung im Bereich der Planung und Umsetzung von Nothilfe gestärkt. Die Nothilfeplanung und -umsetzung erfolgte koordinierter zwischen der Regierung und den Replica-Partnern, was sich in den abgestimmten Notfallplänen ausdrückt und sie erfolgte effizienter, was sich in dem Zeitraum zwischen Eintritt des Versicherungsfalls und dem Empfang der Leistungen durch die Betroffenen misst. Ursprünglich waren 9 Policen angedacht (3 in 2018 und 6 in 2019), was während der Laufzeit auf 6 in 2019 reduziert wurde. Im Fall einer Auszahlung sollte der Bereitstellungszeitraum durch die Replica-Partner unter 120 Tagen bleiben, wurde jedoch mit durchschnittlich 131 Tagen leicht überschritten, was vor allem durch die Erbringung in den ersten Monaten der Covid-19 Pandemie zurückzuführen ist. Ferner sollte die Qualität des Monitorings zur Planung und Umsetzung der ARC-finanzierten Nothilfe durch die Replica-Partner, sowie die entsprechende Berichterstattung, im Vergleich zu den Regierungsakteuren verbessert werden. Dies wurden erreicht gemessen an der Bereitstellungsgeschwindigkeit und qualitativem Informationsgehalt der Berichte.

Im PV war vorgesehen, dass Replica Partner nur dann eine Versicherung abschließen können, wenn die Regierung dies ebenfalls tun. Diese Einschränkung wurde nach dem ersten Jahr der Umsetzung aufgehoben, um auch in solchen Ländern aktiv zu sein, wo die Regierung aus verschiedensten Gründen in einem bestimmten Jahr keine Police kaufen kann. Die anfängliche Bindung an den Abschluss einer Regierungspolice hat im Jahr 2018 den Abschluss von Policen der Replica Partner verhindert und war u.a. Grund für die Verzögerung in der Umsetzung bzw. die Verlängerung der Laufzeit um ein Jahr.

Anlage Empfehlungen für den Betrieb

Da die abschließende Berichterstattung zum Zeitpunkt der EPE erst ein Jahr zurück liegt, ist die Aussagekraft zur Umsetzung der Empfehlungen für die weitere Umsetzung und Unterstützung des ARC Replica Programms begrenzt.

1. Anwerben weiterer Zuschüsse durch das BMZ: Da der Ansatz 100 % Zuschuss-finanziert ist, ist es essenziell, weitere Geber für die Finanzierung zu gewinnen. – Die derzeitigen Überlegungen im Rahmen des Globalen Schutzschirms gegen Klimarisiken, indem Deutschland eine zentrale Rolle spielt, Finanzierung für die Prämien regionaler Risikopools bereit zu stellen, geht daher in die richtige Richtung. Hierbei sollte sichergestellt werden, dass auch Replica Partner Zugang zu diesen Mitteln haben und diese bestenfalls mehrjährige Zusagen für einen bessere Planungshorizont sind.

2. Klare Rollenteilung zwischen AA und BMZ für das Themenfeld Anticipatory Action: Um ARC Replica und künftige Ansätze besser international in Wert zusetzen und mit erhöhter Schlagkraft den notwendigen Systemwandel zur ex-ante Klimarisikofinanzierung zu fördern, wäre eine klare abgestimmte Rollenverteilung notwendig. – Hier ist noch keine Veränderung erkennbar.

3. Replica Partner ausweiten: Die Anzahl der Replica Partner sollte aktiv ausgeweitet werden, um eine größere Abdeckung in Afrika zu erzielen und durch stärkere Diversifizierung und Einnahmen für ARC zur finanziellen Nachhaltigkeit der Versicherung beizutragen. – Neben WFP und Start, ist inzwischen UNCHR Replica Partner geworden.

4. Potenziale bei der Länderauswahl heben: Noch nicht vollständig erschlossene Potenziale liegen in Ländern, die sich nicht selbstständig versichern können, wie Länder mit großer politischer Instabilität (z.B. Sudan, Somalia) oder fehlendem fiskalischem Spielraum (z.B. Mozambique). In diesen Ländern ist keine Versicherungsdeckung über das ARC-Länderprodukt möglich, so dass humanitäre Akteure eine besondere Rolle in der Nothilfe spielen. – Erste erfolgreiche Erfahrungen wurden gesammelt. In Somalia wurde in 2022 erstmals eine Replica Police gekauft, die als Proof of Concept für die Regierung diente, welche im Folgejahr selbst ebenfalls eine kleine Police erworben hat. Im Sudan konnte in 2023 aufgrund von politischer Instabilität keine Regierungs-Police gekauft werden, dem WFP wurde der Versicherungsabschluss möglich gemacht, indem anstatt eines MoU eine No-Objection der Regierung als ausreichend anerkannt wurde.

5. Replica Partner als alternativer Auszahlungsmechanismus per default: Sollte eine ARC-Versicherungszahlung aufgrund von Sanktionen nicht an die Regierung ausgezahlt werden können, könnte der Replica Partner per Default als alternativer Auszahlungsmechanismus dienen. In Mali ist 2022 dieser Fall eingetreten und bei der Suche nach einem alternativen Empfänger der Zahlungen sind wertvolle Monate verloren gegangen.

6. Niedrigere Hürden für die Zustimmung der Regierung für Replica Engagement: Replica Partner erfahren immer wieder erhebliche Verzögerungen beim Abschluss der MoUs mit der Regierung, die als Voraussetzung für den Kauf der Versicherung notwendig sind. Hiermit wird riskiert, dass die Versicherung nicht mehr rechtzeitig abgeschlossen werden kann. Den Ausdruck der Zustimmung der Regierung könnten niedrigschwelliger bspw. auf in Form einer No-Objection beigebracht werden.

Anlage Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien/ Ex-post Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			1	o	
Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	<p>Entspricht die Ausweitung von Versicherungsansätzen damit die Förderung von Ernährungssicherung, sowie die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der humanitären Nothilfe den entwicklungspolitischen Prioritäten des BMZ (Qualitätsmerkmal Armutsreduzierung)?</p> <p>Entspricht die Absicherung von armen und vulnerablen Menschen gegenüber Klimaextremen und damit deren Ernährungssicherung den strategischen Prioritäten des WFP und des Start Network? Entspricht die Weiterentwicklung der humanitären Nothilfe über Nutzung von Versicherungen hinzu mehr <i>anticipatory action</i> den strategischen Prioritäten der WFP und des START Network?</p>	<p>BMZ Website AA Website, u.a. G7 Foreign Ministers' Statement on Strengthening Anticipatory Action in Humanitarian Assistance WFP Website START Network Website 20220613_Finance for Early Action_FINAL.pdf (early-action-reap.org)</p>			
Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	Berücksichtigen die Ziele des Vorhabens die Rahmenbedingungen in denen afrikanischen Ländern und bei den Partnern WFP und Start Network? Waren die Rahmenbedingungen in den Ländern so, dass WFP und Start dort gemäß Konzeption arbeiten konnten?				

<p>Bewertungsdimension: Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen</p>			1	o	
<p>Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?</p>	<p>Gehen die ARC Replica Ziele auf die Bedürfnisse und Kapazitäten der afrikanischen Staaten ein?</p>				
<p>Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?</p>	<p>Wie wurden die teilnehmenden Länder (unmittelbare Zielgruppe) ausgewählt?</p> <p>Wie wurden die armen und vulnerablen Menschen, die Nothilfe empfangen (mittelbare Zielgruppe) bei der Umsetzung der konkreten Nothilfe festgelegt? Wie wurde auf die Bedürfnisse von Kindern, Schwangeren und Stillenden eingegangen?</p>	<p>PV, BE der Träger</p>			
<p>Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Hätte das Targeting von Anfang an einen stärkeren Gender Fokus haben können?</p>	<p>Interviews, BE der Träger</p>			
<p>Bewertungsdimension: Angemessenheit der Konzeption</p>			3	o	
<p>War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?</p>	<p>Ist das Replica Konzept grundsätzlich geeignet, um finanzielle Ressourcen für und Organisation der Nothilfe über die HuHi bereitzustellen bei gegebenen eingeschränkten Kapazitäten der Partnerländer?</p>				
<p>Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit)</p>	<p>Ist die Konzeption präzise und plausibel? Lassen sich die Wirkungen bis zur Zielgruppe nachvollziehen und überprüfen?</p>	<p>PV, BE</p>			

des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?				
Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZ E spezifische Frage)	Siehe oben.	PV, BE		
Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?	Inwiefern wurde ein ganzheitlicher Ansatz nachhaltiger Entwicklung angestrebt? Wie würden die einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt, v.a. im Sinne der USVP und finanziellen Nachhaltigkeit?	PV, BE, FZ-USVP Expertise		
Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)		Nicht relevant, da es kein EZ-Programm gibt		
Bewertungsdimension: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit			2	0
Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	Welche Veränderungen der Konzeption gab es im Laufe der Zeit am ARC Replica Konzept und bei der Umsetzung der Nothilfe? Welche Anpassungen bei der Umsetzung der Nothilfe mussten aufgrund der Covid-19 Pandemie vorgenommen werden?			

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			2	0	
Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	Besteht Kohärenz mit der BMZ-Afrikastrategie? Sind die teilnehmenden Länder BMZ Partnerländern und welche Schwerpunkte bestehen (formal müssen regionale Vorhaben sich nicht auf BMZ-Partnerländer beschränken und dürfen auch außerhalb der bilateralen Schwerpunkte agieren)?	BMZ-Afrikastrategie			
Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	Gib es Synergien mit den bilateralen Schwerpunkten der FZ in den teilnehmenden Afrikanischen Ländern?	Übersicht der Kernthemen und Aktionsfelder für Partner der deutschen EZ			
Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	Ist ARC Replica konsistent mit dem Pariser Klimaabkommen, der In-suResilience, dem Globalen Schutzschirm gegen Klimarisiken, dem Sendai Framework for Disaster Reduction und der Risk-informed Early Action Partnership?				
Bewertungsdimension: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):			2	0	

Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?	Wie werden durch ARC Replica die Eigenanstrengungen der teilnehmenden Länder hinsichtlich Preparedness und Nothilfe unterstützt und wie werden die Träger WFP und Start Network in dieser Hinsicht unterstützt?	
Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?	Wie wurde ARC Replica mit anderen Gebern abgestimmt? Wie war die Zusammenarbeit mit UK und US, die später im Verlauf in das Vorhaben eingezahlt haben?	
Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?	Inwieweit baut ARC Replica auf dem bestehenden ARC-Ansatz auf und nutzt die etablierten Verfahren? Inwieweit baut das ARC Replica Konzept auf den bestehenden Umsetzungsstrukturen der Träger auf und wurde diese tatsächlich so genutzt?	
Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	Wurden gemeinsamen Systeme für MEAL genutzt?	

Effektivität

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Erreichung der (intendierten) Ziele			2	0	

<p>Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel</p>	<p>Wurden 6 Mio. Menschen über das Vorhaben abgesichert und weitere 10 Mio. EUR Zuschussfinanzierung anderer Geber für den Ansatz eingeworben?</p>			
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zur Erreichung der Ziele:</p>				<p>2</p>
<p>Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? <i>(Lern-/Hilfsfrage)</i></p>	<p>Inwieweit konnten die Outputs erbracht werden, einschließlich im Hinblick auf die Covid-19 Pandemie?</p>			
<p>Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?</p>	<p>Werden die geschaffenen Kapazitäten zur Planung und Umsetzung der Nothilfeplanung und -umsetzung genutzt, die Nothilfe koordiniert und effizient erbracht und die Qualität des Monitorings und der Berichterstattung zur geleisteten Nothilfe verbessert?</p>			
<p>Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?</p>	<p>Haben auch benachteiligte Gruppen Zugang zu den Nothilfeleistungen und werden sie bei der Planung einbezogen?</p>			
<p>Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?</p>	<p>Inwiefern hat das Vorhaben zur Absicherung zusätzlicher armer und vulnerabler Menschen gegen Dürreerisiken und zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe beigetragen?</p>			
<p>Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?</p>	<p>Inwieweit hat das Vorhaben zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen für arme und vulnerable Menschen infolge von Dürren beigetragen?</p>			

<p>Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?</p>	<p>Wurden auch besonders benachteiligte Menschen durch die Nothilfe erreicht? Wie wurde sichergestellt, dass die Leistungen auch bei den Frauen, Kindern, Schwangeren und Stillenden ankommen (Zugang)? Gibt es disaggregierte Daten zu Begünstigten?</p>					
<p>Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Wie wurden Genderaspekte z.B. beim Targeting adressiert?</p>					
<p>Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welche Faktoren, z.B. bei den Trägern, Regierungen und der ARC, waren ausschlaggebend, um die intendierten Ziele zu erreichen?</p>					
<p>Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Inwieweit haben die Rahmenbedingungen in den teilnehmenden Ländern und die Covid-19 Pandemie die Zielerreichung erschwert?</p>					
<p>Bewertungsdimension: Qualität der Implementierung</p>				1	o	
<p>Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?</p>	<p>Haben WFP und Start das Vorhaben konsequent Richtung Abschluss der Policen gesteuert und aktiv Geberanwerbung betrieben? Wie gut haben WFP und Start das Vorhaben gesteuert, umgesetzt und sich an der Konzeption beteiligt?</p>					

Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?	Wie oben				
Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/ durch das Projekt (genderbasierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZ E spezifische Frage)	Wurden Gender-Aspekte im Projektverlauf aufgegriffen, gemonitort und berücksichtigt?				
Bewertungsdimension: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)			-	-	
Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	Welche nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen wurden erreicht?				
Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?	Welche Potenziale und Risiken haben sich aus den nicht-intendierten Wirkungen ergeben?				
Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	Wie wurde im Rahmen von ARC Replica darauf reagiert?				

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Produktionseffizienz			2	0	
<p>Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/Träger/andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)</p>	<p>Wie wurden die Mittel auf die beiden Träger verteilt?</p> <p>Wie wurden die Mittel über die Zeit verausgabt?</p> <p>Was sind die Kostenkategorien im Vorhaben?</p> <p>Was umfasst die direkten Kosten und was die indirekten Kosten?</p> <p>Welche Prämienzahlungen wurden für die teilnehmenden Länder geleistet?</p> <p>Wie hoch war der Anteil der Prämienzahlungen an den Gesamtkosten (vgl. PV-Angabe 80 %)?</p>				
<p>Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.</p>	<p>Welcher Anteil der direkten und indirekten Kosten fallen auf die 3 Outputs (ggfs. können Aktivitäten für Output 1 und 2 nicht voneinander getrennt werden)?</p>				
<p>Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?</p>	<p>Hätten die Output erhöht werden können, wenn die Inputs anderes eingebracht worden wären, z.B. durch eine BM?</p>				

<p>Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?</p>	<p>Wurden die Outputs rechtzeitig erstellt?</p>				
<p>Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Waren die indirekten Kosten angemessen?</p>				
<p>Bewertungsdimension: Allokationseffizienz</p>			2	o	
<p>Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Wäre eine Umsetzung über die nationale Nothilfe auch eine Option gewesen bzw. Aufstocken der nationalen ARC Prämien?</p> <p>Wie hätten arme und vulnerable Menschen in SSA alternative gegen Klimarisiken abgesichert werden können und zu welchen Kosten? Warum wurden bspw. nicht die Prämien der Regierungen aufgestockt? Wäre eine direkter Zuschuss an die Träger, ohne über die Nutzung der ARC zu gehen, genauso effizient gewesen?</p> <p>Wie hätte alternativ ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems der internationalen Nothilfe in Richtung anticipatory action sein können und zu welchen Kosten?</p> <p>Wäre ein Reservefonds bei dem Träger eine Alternative gewesen?</p>	<p>FZ-interner Vergleich von 12 NRO Vorhaben bzgl. Kostenstruktur aus 2018 (siehe FZ Wissensmanagement zu Zusammenarbeit mit NRO)</p> <p>Interviews mit Regierung, Träger, andere Geber</p> <p>Experteneinschätzung KfW Key-Account WFP, Versicherung</p>			
<p>Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenschonender erzielt werden können?</p>	<p>Hätten zu gleichen Kosten auch eine andere Form der Nothilfe geleistet werden können?</p>	<p>Siehe oben</p>			

Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	Wie oben	
Hinweis: Falls für das Vorhaben die interne Kennung PSP (Private Sector Participation; siehe Inpro unter 1.11) vergeben wurde oder grundsätzlich eine Kooperation mit privaten Akteuren (kommerziellen Banken, Unternehmen, professionellen NGOs) in der Umsetzung von FZ besteht (Privatsektor als Instrument), muss folgende Evaluierungsfrage berücksichtigt werden:		
In welcher Hinsicht war der Einsatz öffentlicher Mittel finanziell additional?	Keine Konkretisierung notwendig	

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen			3	o	
Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Konnten die schlimmsten Auswirkungen von Dürren in Subsahara Afrika gelindert werden?				
Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Konnten die schlimmsten Auswirkungen von Dürren bei armen und vulnerablen Menschen, einschließlich besonders benachteiligter Personengruppen, gelindert werden?				
Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der	Siehe oben				

Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)					
Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen			3	o	
In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?	In welchem Umfang hat ARC Replica zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika beigetragen?	WFP "GLOBAL REPORT ON FOOD CRISES 2021"			
Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)	Hat ARC Replica einen spürbaren Einfluss auf die Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren in Subsahara-Afrika gehabt				
Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	Hat ARC Replica zur Linderung der schlimmsten Auswirkungen von Ernährungskrisen infolge von Dürren bei den Menschen beigetragen, die Nothilfe empfangen haben? Wie war der Beitrag für die besonders benachteiligten?				
Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach	Siehe oben.				

<p>Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?</p>						
<p>Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welche projektinternen Faktoren waren ausschlaggebend für Linderung der schlimmsten Auswirkungen?</p>					
<p>Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für Linderung der schlimmsten Auswirkungen?</p>					
<p>Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) - War die Maßnahme modellhaft und/oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter) 	<p>Hat ARC Replica strukturelle Veränderungen im System der internationalen Nothilfe angestoßen? Welche strukturellen/institutionellen Änderungen sind auf Ebene der Träger und Partnerregierungen über das Vorhaben hinaus erkennbar? Ist ARC Replica ein Vorbild und kann repliziert werden?</p>					
<p>Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (entwicklungspolitische Additionalität)</p>	<p>Wie hätten sich die Ernährungskrisen infolge von Dürren ohne das Vorhaben ausgewirkt?</p>					
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen</p>				2	0	

Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?	Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen feststellbar?	
Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	Hat die ARC Replica feststellbar zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie beigetragen?	
Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/ Ethnie, etc.)?)	Hat ARC Replica feststellbar zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen beigetragen?	

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	o	
Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	Sie die teilnehmenden Länder, WFP und Start Network institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens den Replica Ansatz fortzusetzen?				

Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?	Inwieweit weisen die unmittelbare Zielgruppe der armen und vulnerablen Menschen, die teilnehmenden Länder, WFP und Start eine Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?			
Bewertungsdimension: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:			2	0
Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	Hat ARC Replica dazu beigetragen, dass die teilnehmenden Länder, WFP und Start Network institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten?			
Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	Hat ARC Replica zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der teilnehmenden Länder, WFP und Start Network gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?			
Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	Hat Replica zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit besonders vulnerabler Gruppen beigetragen?			
Bewertungsdimension: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit			2	0
Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit,	Wie stabil ist der Kontext in Subsahara Afrika?			

<p>wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>		
<p>Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Inwiefern beeinflusst der Kontext in Subsahara Afrika die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen?</p>	
<p>Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?</p>	<p>Inwieweit sind die positiven Wirkungen auf Impact, Outcome- und Output-Ebene als dauerhaft einzuschätzen?</p>	